

**A Política Europeia de Asilo: mecanismos de ação conjunta e  
desafios de um sistema europeu integrado**

**Pedro Forbes Giraldes Quintela de Lemos**

**Dissertação**

**de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais**

**(Estudos Europeus)**

**Setembro de 2017**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à  
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,  
realizada sob a orientação científica da professora Catherine Moury.

## AGRADECIMENTOS

O trabalho realizado no último ano foi cansativo e mais do que uma vez me vi a braços com o dobro do esforço que inicialmente tinha pensado em investir em determinadas partes da dissertação, a par de alguns momentos de frustração, nos quais me pareceu que não seria capaz de cobrir um tema tão vasto num curto espaço de tempo, com o necessário relacionamento entre todos os elementos relevantes e a atenção devida aos pormenores pertinentes. No fim, tudo isso fez parte da experiência, que não deixou de me intimidar, no início, pela dimensão e seriedade que durante todo o meu percurso universitário atribuí e vi atribuir aos patamares mais elevados da experiência académica. Estando esta dissertação concluída, não posso deixar de expressar uma grade satisfação com o trabalho que desenvolvi, pois sinto que o resultado corresponde às expetativas que possuía em setembro de 2015 relativamente ao melhor que podia fazer.

Cabe-me agradecer a algumas pessoas cujo contributo foi essencial à concretização desta dissertação. Em primeiro lugar, à professora Catherine Moury, pela sua disponibilidade para me receber, esclarecer dúvidas que foram surgindo ao longo da investigação e pelas sugestões que me permitiram enriquecer o seu conteúdo e torná-la mais profissional. O seu acompanhamento foi constante e rápido, reconhecendo o seu impacto especial ao nível da consolidação metodológica do meu estudo, uma área em relação à qual me senti particularmente inseguro. A respeito deste tópico, gostaria igualmente de agradecer à professora Ana Pinto, com quem não estabeleci contactos durante a realização da dissertação, mas cuja compreensão das maiores dificuldades relativas à organização de uma investigação académica, tal como enfrentadas pelos estudantes, e a forma como veiculou esses conteúdos de forma acessível durante as aulas de Metodologias de Investigação me ajudaram imenso na construção do meu método de trabalho e de enquadramento teórico do objeto de estudo.

Dirijo um agradecimento especial e saudações académicas calorosas aos doutores Francesco Maiani, Francesco Vacchiano, Mark Camilleri e Paul McDonough, pelo conhecimento valioso que me passaram no decurso das entrevistas realizadas, crucial para obter uma compressão mais precisa dos fenómenos estudados, das suas implicações políticas, legais e práticas, assim como do impacto produzido sobre o meu

objeto de estudo. Espero que este estudo corresponda às suas expectativas em relação à pertinência, objetividade e caráter crítico inerentes a qualquer trabalho de investigação.

E porque o meu percurso neste último ano não se pautou somente por trabalho, desejo expressar a minha gratidão a todas as pessoas que o acompanharam e que contribuíram para uma vida social e pessoal saudável, um requisito essencial ao sucesso de qualquer empreendimento académico-profissional. Aos meus pais, pela presença que nunca faltou e pela confiança inabalável nas minhas capacidades, sobretudo em momentos de dúvida. Esta investigação é dedicada a vocês acima de todos e foi graças à vossa educação e aos valores que me passaram, particularmente a postura que devo assumir perante determinados desafios e contextos, que consegui ultrapassar esta etapa. À Marta, porque a companhia da minha irmã é insubstituível e foi inigualável em todo o meu percurso e preparação pessoais, desde a infância até hoje. Ao Tiago, que acompanhou cada momento desta experiência e me providenciou um conforto pessoal que mais ninguém poderia ter dado. A tua companhia constante não pode ser dissociada do sucesso desta dissertação, pelo que te devo uma dedicatória especial, assim como por me teres ajudado a ultrapassar numerosas frustrações e dificuldades quotidianas, incluindo no referente à minha investigação, em virtude da tua experiência académica. Aos meus tios e primos, pelo apoio que me deram e pelos momentos relaxantes que me proporcionaram. À minha avó e à tia Luísa, por nunca se esquecerem de me perguntar “Como corre tudo por aí?”, torcendo sempre pelo sucesso do meu trabalho. À João e ao Victor, pelos tios que vieram a tornar-se para mim, pelo interesse no meu percurso e por me desejarem sempre o melhor. Ao Wenqi, que embora se tenha ido embora de Lisboa antes de eu começar a escrever a dissertação, esteve presente no meu dia a dia e aliviou o cansaço e o stress. Por fim, mas não menos importantes, aos meus amigos, à Maria, à Mara, à Margarida, ao Tiago, à Júlia, à Rita, à Inês e ao Nuno, pelos momentos divertidos que me proporcionaram, por me fazerem esquecer o trabalho por um tempo e por me permitirem recarregar forças, mas também pela partilha de receios, frustrações, esperanças, ambições e sucessos. A vossa amizade e apoio ajudaram-me a levar a cabo esta etapa com boa disposição e humor, sendo o meu mais profundo desejo que se mantenham por muitos anos.

# **A Política Europeia de Asilo: mecanismos de ação conjunta e desafios de um sistema europeu integrado**

**Pedro Forbes Giraldes Quintela de Lemos**

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Europeia de Asilo, SECA, EASO, espaço regulatório europeu de asilo, harmonização legal e prática, implementação do acervo comunitário

## **Resumo**

A Política Europeia de Asilo foi desenvolvida a partir de determinados momentos críticos que geraram diversos mecanismos de ação comum entre os Estados-Membros da UE. A presente dissertação foca-se no Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), uma agência regulatória europeia dedicada ao reforço da cooperação prática entre administrações nacionais de asilo, à prestação de assistência a sistemas de asilo e de acolhimento sujeitos a pressões e à promoção de uma aplicação efetiva do acervo comunitário de asilo. Criado em maio de 2010, o EASO foi mandatado com o desenvolvimento de modelos e de ferramentas comuns para dar resposta a desafios de governança associados a falhas de implementação e a divergências procedimentais profundas entre os Estados-Membros, representando, ao mesmo tempo, um desafio para a estrutura institucional europeia em torno do asilo.

O estudo de caso realizado por esta dissertação possuiu três focos: apurar a influência adquirida pelo EASO sobre o regime regulatório europeu de asilo, ou seja, a forma como alterou os meios através dos quais os Estados-Membros atuam neste domínio; detetar possíveis efeitos produzidos pela atuação da agência, como novo instrumento de governança europeia, na harmonização dos procedimentos domésticos e das condições de acolhimento dos requerentes de proteção internacional; e examinar o impacto do EASO na melhoria da qualidade e da eficácia da implementação do acervo comunitário. No referente ao primeiro objetivo, a análise demonstra que o EASO foi bem sucedido em criar instrumentos especializados e um corpo comum de informação que impactam crescentemente na forma como os Estados-Membros lidam com os fenómenos de asilo, sucesso significativamente derivado de redes de cooperação prática, pelas quais a agência reúne peritos nacionais para o desenvolvimento das suas atividades e para a difusão de modelos comuns. No referente à harmonização procedimental, a análise evidenciou um processo gradual de convergência das práticas domésticas, principalmente entre os Estados-Membros que mais intensamente se relacionam com as estruturas cooperativas da agência, embora esteja num estado incompleto, dada a fraca participação demonstrada pelos Estados-Membros do leste e do sul europeus e à maior politização de certos conteúdos. No respeitante à promoção da implementação, os dados ainda não apontam para progressos nesse sentido, sendo improvável que o EASO tenha produzido um impacto concreto.

Fatores de natureza política, resistências estruturais e o caráter voluntário da participação nas atividades do EASO são os principais fatores subjacentes a esses

fracassos, estendendo-se ao impacto limitado da atuação da agência nos hotspots gregos e italianos ao abrigo do mecanismo de recolocação de emergência, criado em 2015 para aliviar as pressões migratórias enfrentadas pela Grécia e pela Itália. A dissertação destaca, no entanto, um elemento inovador de governança associado à intervenção do EASO – práticas de processamento conjunto de casos de asilo – as quais detêm potencialidades relativamente ao reforço da capacidade da agência em auxiliar sistemas sob pressão, ou revelando falhas estruturais graves, assim como para o desenvolvimento de futuras estratégias destinadas à resolução de situações de crise.

## **Abstract**

The evolution of the European Asylum Policy was enabled by certain critical moments, which led to the creation of mechanisms for joint action between the EU Member-States. This master's thesis focuses on the European Asylum Support Office (EASO), a European regulatory agency dedicated to reinforcing practical cooperation between national asylum administrations, to provide support to those subjected to migratory pressures, and to improve the implementation of the European asylum *acquis*. Created in May 2010, EASO was tasked with developing common models and tools to address governance challenges associated with incomplete implementation and deep procedural divergences between Member-States, posing at the same time a challenge to the institutional structure surrounding asylum in the EU.

The case study carried out by this thesis had three objectives: measure EASO's influence over the European asylum regulatory regime, i.e., in what way has it changed the means through which Member-States intervene when dealing with asylum matters; detect possible effects of EASO's performance, as a new instrument of European governance, over the harmonization of domestic procedures and reception conditions of asylum-seekers; and assess EASO's impact in bettering the quality and efficiency of the implementation of the European asylum *acquis*. Regarding the first element, EASO has been successful in creating specialized instruments and a common body of information which have obtained an increasing impact over how Member-States deal with asylum issues, in no small part due to practical cooperation networks, through which the agency gathers national experts to develop its activities and disseminate common models. In the field of procedural harmonization, the results point to a gradual convergence of domestic practices, mainly between those countries which interact more intensely with the agency's cooperation structures. It is, nevertheless, an incomplete process, given the limited participation levels showed by certain eastern and southern Member-States and the more politicized nature of certain products. As far as the improvement of implementation is concerned, the data don't signal an effective progress, being therefore unlikely that EASO has had any concrete impact.

Political factors, as well as structural resistances and the voluntary nature of Member-State participation in EASO's work are the main explanatory causes for such shortcomings, which also encompass EASO's limited impact in the Greek and Italian *hotspots*, where an emergency relocation mechanism was created in 2015 to help alleviate the migratory pressures endured by Greece and Italy. However, the investigation highlights an innovative governance element associated with EASO's intervention – practices of joint-processing of asylum cases – which hold potential regarding the reinforcement of the agency's capacity to support asylum systems under pressure or displaying serious structural flaws, as well as to the development of future strategies to deal with crisis situations.

# ÍNDICE

Introdução .....	1
Capítulo I: A caminho do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo/European Asylum Support Office.....	6
1. 1. A construção da Política Europeia de Asilo: impulsos e primeiras soluções de governança.....	6
1. 2. Ponto de viragem: a comunitarização do domínio de asilo .....	8
1. 3. Mandato e Estrutura do EASO .....	14
Capítulo II: Focos de Análise e Contextualização Teórica do Estudo.....	18
2. 1. Focos de análise e considerações metodológicas .....	18
2. 2. Estado da questão: a agência como instrumento de governança europeia .....	20
Capítulo III: Prossecução do mandato: evolução e resultados das atividades do EASO (2011-2016).....	29
3. 1. Formação e Qualidade.....	29
3.1.1. Concretizações ao nível da Formação .....	30
3.1.2. Concretizações ao nível da promoção da qualidade .....	35
3.1.3. Considerações Finais .....	39
3. 2. Apoio à Informação e à Documentação.....	41
3.2.1. Informações sobre Países de Origem (IPO) .....	42
3.2.2. Apoio à informação na gestão dos procedimentos de asilo..	45
3.2.3. Considerações Finais .....	48
3. 3. Assistência Operacional.....	52
3.3.1. Grécia .....	53
3.3.2. Bulgária.....	57
3.3.3. Itália .....	60

3.3.4. Chipre .....	63
3.3.5. Considerações Finais .....	64
Capítulo IV: O EASO no contexto da crise migratória no Mediterrâneo (2015-2016).	
Novas realidades, novos papéis.....	71
4. 1. Assistência ao Mecanismo de Recolocação .....	72
4.2. O desenvolvimento do Processamento Conjunto na UE .....	79
4.3. Considerações Finais .....	84
Capítulo V: Seis anos depois – a posição e o impacto do EASO no regime regulatório europeu de asilo .....	90
5.1. A posição do EASO no Regime Europeu de Asilo .....	90
5.2. O impacto do EASO na implementação do acervo comunitário de asilo .....	97
5.2.1. Falhas de abrangência e de aplicabilidade .....	98
5.2.2. Dependência dos Estados-Membros .....	100
5.2.3. Resistências nacionais e obstáculos de natureza política..	101
5.3. Agência Europeia de Asilo: avanço no sentido da integração .....	105
Conclusão.....	112
Referências Bibliográficas.....	116
Referências Complementares .....	120
Legislação .....	125
Anexos.....	130



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**AEA** – Agência Europeia de Asilo

**AIDA** – Asylum Information Database

**CEA** – Currículo Europeu de Asilo

**CFE** – Currículo de Formação do EASO

**CIMA** – Contingente de Intervenção em Matéria de Asilo

**EAA** – Equipa de Apoio em matéria de Asilo

**EASO** – European Asylum Support Office

**ECRE** – European Council on Refugees and Exiles/Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados

**EURTF** – European Union Regional Task Force

**FER** – Fundo Europeu para os Refugiados

**FRA** – Agência da União Europeia para os Direitos Fundamentais

**FRONTEX** – Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas/Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

**GEAA** – Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo

**GPE** – Grupo para a Provisão de Estatísticas

**IPO** – Informação sobre Países de Origem

**ONG** – Organização Não-Governamental

**REM** – Rede Europeia das Migrações

**SECA** – Sistema Europeu Comum de Asilo

**TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**UE** – União Europeia

## **Introdução**

Os domínios da migração e do asilo constituem uma das mais recentes adições ao processo de integração europeia, acompanhando a transformação das Comunidades numa União com aspirações de integração política face a novos desafios surgidos no período pós-Guerra Fria. Um desses desafios consistiu na transformação dos fenómenos migratórios e da forma como a Europa encarou e lidou com eles. A migração económica entre países europeus ou a partir de ex-colónias passou a ser acompanhada de um crescente fluxo de migrantes desprovidos de laços significativos com o continente, enquanto o asilo assumiu novos contornos. A Convenção de Genebra de julho de 1951 e o respetivo Protocolo de Nova Iorque de janeiro de 1967, relativos à atribuição e ao estatuto de refugiado, assentavam numa lógica de segurança individual em oposição a atos de perseguição política, em resposta à expansão do modelo comunista no leste europeu. O quadro normativo humanitário vigente deixou de abranger de forma adequada os novos fluxos de migração forçada da década de 1990, refletindo novas formas de perseguição e motivações de deslocação. Concomitantemente, a abolição das fronteiras internas entre vários Estados-Membros no seguimento do acordo de Schengen de junho de 1985 criou uma situação potencialmente problemática, sendo que a perda de controlo sobre os fluxos migratórios presentes num determinado país deixaria os restantes abertos à circulação sem supervisão desses fluxos no espaço europeu.

Com base neste contexto e no aumento considerável de migrantes chegados à Europa requerendo proteção internacional, os Estados-Membros da União Europeia (UE) estabeleceram fóruns de cooperação dedicados ao diálogo e ao desenvolvimento de estratégias comuns relativamente aos novos desafios enfrentados pelo continente. As iniciativas de carácter intergovernamental das décadas de 1980 e de 1990 falharam, no entanto, em produzir respostas eficazes de gestão migratória, dando lugar à comunitarização formal do domínio do asilo, a par da migração legal e ilegal, aquando da entrada em vigor do tratado de Amesterdão a 1 de maio de 1999. O asilo na Europa passou a ser regido pelo procedimento de tomada de decisão supranacional, dando início à construção de um quadro legal e normativo comum que aproximaria os sistemas nacionais e os resultados dos respetivos processos de asilo, assentando numa gestão eficiente dos fluxos migratórios, no alívio de pressões sofridas por determinados países

no decurso da mesma e na prevenção de situações de descontrolo sobre a circulação de migrantes na Europa.

A presente dissertação parte do vasto conhecimento produzido nas últimas três décadas relativamente aos fenómenos migratórios e de asilo na UE, focando-se nas formas de governança desenvolvidas pelos Estados-Membros para lidar com os desafios subjacentes. O método institucional de implementação do acervo comunitário, que rege as obrigações dos países europeus em matéria do asilo, e os principais meios de partilha de encargos e de cooperação prática criados na primeira década do século XXI foram já bastante discutidos em instâncias académicas. Por conseguinte, esta investigação debruça-se sobre o instrumento mais recente e menos estudado do sistema europeu de governança migratória – o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA) – mais conhecido pela sigla inglesa EASO<sup>1</sup>, a qual será utilizada ao longo da dissertação. Estabelecido como agência regulatória da União Europeia em maio de 2010, o EASO possui três missões principais: facilitar a implementação do acervo comunitário de asilo, desenvolver mecanismos através dos quais os Estados-Membros criem entendimentos e modelos comuns de tratamento dos fenómenos de asilo e assistir sistemas domésticos sujeitos a pressões migratórias.

A criação de uma estrutura de governança especificamente dedicada à promoção da qualidade dos processos de asilo partiu do fracasso do modelo tradicional de implementação legal europeu em atingir os seus objetivos de forma satisfatória, compreendendo não só uma aplicação efetiva da legislação europeia, mas também uma implementação uniforme da mesma entre os Estados-Membros. Entre violações dos direitos humanos e dos padrões de proteção previstos pelo direito europeu e internacional, uma divergência significativa relativamente aos recursos e às estruturas domésticas de avaliação das necessidades de proteção e às diferenças marcantes de resultados entre os Estados-Membros, o regime de regulação europeu em matéria de asilo adaptou-se na tentativa de colmatar essas deficiências. O EASO foi criado para esse efeito, visando reunir as administrações nacionais para o desenvolvimento de fóruns de diálogo, de iniciativas de cooperação prática e de um corpo de informação comum pertinente aos fenómenos de asilo com impacto na UE. Constituindo um futuro modelo único de atuação neste domínio político, esperou-se que a adesão dos Estados-Membros às estruturas da nova agência conduzisse à harmonização dos procedimentos

---

<sup>1</sup> European Asylum Support Office.

nacionais e à uniformização dos resultados subjacentes ao exame de pedidos de proteção internacional e das condições de acolhimento dos requerentes. Ao levar a cabo esses objetivos a partir de um modelo inspirado nos padrões europeus e no direito internacional humanitário, o EASO contribuiria tanto para uma implementação idêntica daqueles na Europa como para o igual tratamento de requerentes independentemente do Estado-Membro onde requeressem proteção.

Com base nessas coordenadas, a análise explora os desafios do funcionamento do EASO para o modelo de governança europeia, exercício fortemente motivado pelas dinâmicas associadas ao fenómeno recente da agência, cujas características, modelos de intervenção e impacto sobre a orientação das políticas europeias são atualmente o alvo de um intenso debate. O estudo do papel destes órgãos deriva de dois elementos principais. Primeiramente, a agência europeia enfrenta um conjunto de constrangimentos institucionais, materiais e práticos que afetam potencialmente os seus resultados, importando perceber a estratégia que a mesma adota para os contornar e produzir resultados concretos e determinantes. Em segundo lugar, o estabelecimento de uma estrutura europeia centralizada possui a capacidade de provocar um redimensionamento da lógica relacional entre os atores institucionais relevantes no respetivo domínio, dependendo do impacto e das alterações que a agência produz sobre o sistema regulatório em que atua, ou seja, sobre os instrumentos através dos quais os Estados-Membros procuram dar resposta aos desafios que enfrentam.

O estudo de caso aqui proposto insere o EASO nas grandes dinâmicas de atuação da agência para analisar o seu percurso e de que forma traduziu os elementos acima referidos ao nível da governança europeia de asilo, compreendendo ainda a influência de fatores exógenos e contextuais sobre esse processo. Neste nível, o interesse e a complexidade latentes ao EASO são acentuados pela proximidade desta temática ao exercício da autoridade soberana do Estado relativamente a quem admite ou não no seu território, fator que motivou várias resistências de natureza política à comunitarização do asilo sob a estrutura supranacional europeia. Em contrapartida, as soluções de governança desenvolvidas neste domínio de cooperação foram caracterizadas por um grau crescente de comunitarização, impulsionado por momentos ou contextos críticos que relevaram a necessidade de desenvolver novas estratégias de intervenção e de estruturas de regulação que adequassem a resposta ao desafio correspondente, refletindo a dinâmica constante do processo de integração europeia. A

partir desse raciocínio, tornou-se importante perceber o modo através do qual o EASO se relacionou com a estrutura institucional existente, especialmente os Estados-Membros, os meios através dos quais influenciou as soluções regulatórias em matéria de asilo e que resultados produziu em resposta aos seus objetivos e aos da política europeia de asilo.

A presente dissertação está alicerçada em três grandes ambições. Numa primeira fase, analisará os instrumentos desenvolvidos pelo EASO desde que iniciou operações em meados de 2011 para concretizar o seu mandato, apurando o grau de adesão ao modelo comum por si promovido e o impacto produzido sobre as práticas domésticas subjacentes à condução do processo de asilo. O passo seguinte consiste em detetar tendências harmonizadoras entre as administrações nacionais, em função da forma como as mesmas se relacionaram com as estruturas e resultados da agência. Por fim, cabe aferir se esta última foi bem sucedida em aperfeiçoar as bases do processo de implementação do acervo comunitário em relação à realidade anterior à sua criação, ou seja, se produziu um valor acrescentado tanto ao nível da eficiência dos procedimentos domésticos de asilo como ao nível do cumprimento, pelos mesmos, das normas e dos padrões dispostos no quadro normativo europeu.

De modo a responder a estes elementos, a dissertação está estruturada da seguinte forma. O primeiro capítulo contextualiza os fundamentos e o desenvolvimento da política europeia de asilo, debruçando-se sobre os seus objetivos, elementos constituintes, a evolução dos mesmos e os fatores que obstaram ao sucesso do projeto político delineado nos tratados de Maastricht e de Amesterdão para introduzir o mandato e a estrutura do EASO como a nova solução regulatória em matéria de asilo. O segundo capítulo insere o novo órgão na recente discussão dedicada às características das agências europeias, assim como ao papel e ao impacto que as mesmas desempenham no espaço regulatório europeu, estabelecendo indicadores através dos quais o objeto de estudo será analisado e destacando possíveis padrões evolutivos a partir de fatores potenciadores e/ou repressores da atuação da agência no cumprimento dos seus objetivos. O terceiro capítulo procede a uma análise documental relativa às atividades práticas do EASO, examinando o seu conteúdo, a sua evolução até à atualidade, o grau de participação que granjearam junto dos Estados-Membros e possíveis alterações provocadas tanto sobre a organização dos procedimentos domésticos como sobre a aproximação dos mesmos. O quarto capítulo estuda o papel

desempenhado pelo EASO no decurso da recente crise migratória no Mediterrâneo, os elementos aplicados pela agência para auxiliar o funcionamento do mecanismo de recolocação de requerentes de asilo na UE e o respetivo grau de sucesso. A análise separada deste capítulo deriva da natureza distinta das competências atribuídas ao EASO no contexto da crise em relação às suas tradicionais funções técnicas, medindo o impacto dessas circunstâncias na posição institucional do EASO e no espaço europeu de asilo. O quinto capítulo encerra a discussão com o reenquadramento teórico do EASO, confirmando ou rebatendo as propostas teóricas avançadas no segundo capítulo a partir dos resultados analíticos, para além de discorrer sobre alguns aspetos relevantes no que concerne ao papel do EASO e à estrutura da política europeia de asilo no futuro próximo, ambos atualmente em discussão.

## **Capítulo I**

### **A caminho do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo/European Asylum**

#### **Support Office**

#### **1.1. A construção da Política Europeia de Asilo: impulsos e primeiras soluções de governança**

A cooperação entre os Estados-Membros em matéria de asilo foi um resultado das políticas de livre circulação e de abolição das fronteiras internas no espaço europeu, levantando a necessidade de estratégias comuns para gerir os fluxos migratórios nas fronteiras externas no advento do aumento considerável e crescente de entradas e de pedidos de proteção apresentados na União na década de 1980 e no início da seguinte (gráfico 1 em anexo). O colapso dos regimes comunistas no leste europeu, o aumento global dos conflitos, de violações dos direitos humanos e de regimes políticos repressivos e a deterioração das condições económicas e sociais em várias regiões (Hatton e Williamson 2004, 3-9; Neumayer 2005) produziram vagas de migração forçada com a Europa como principal destino, dado o maior nível de proteção aí concedido, maiores perspetivas de bem-estar material e de estabilidade, a abertura de novas rotas migratórias nos Balcãs, o reforço das redes clandestinas de transporte e, em alguns casos, ligações familiares e culturais nos países europeus (Thielemann 2003b, 22-25; Neumayer 2004).

Uma problemática que cedo se destacou ao nível do asilo na Europa, e que até hoje acompanha as estratégias políticas subjacentes, prendeu-se com a desigual distribuição dos pedidos de proteção, e dos respetivos encargos procedimentais e de acolhimento, entre os Estados-Membros (tabela 1 em anexo). A Alemanha, a França, a Suécia, o Reino Unido e os Países Baixos acolhiam números desproporcionalmente elevados em relação aos restantes Estados-Membros, contexto que promoveu a adoção, em junho de 1990, da Convenção de Dublin. O documento estabeleceu um mecanismo de atribuição de responsabilidade pelo tratamento dos pedidos de proteção internacional, a qual recaía sobre o Estado através do qual o requerente entrara no território europeu. Visou-se assim reduzir a apresentação de múltiplos pedidos de proteção em vários Estados-Membros e evitar movimentos secundários dos requerentes

a partir do sul da Europa para o centro e norte do continente, onde melhores condições eram oferecidas.

O tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em fevereiro de 1992, introduziu os domínios da migração legal e ilegal e do asilo na agenda comunitária, sob o chamado terceiro pilar da UE. A lógica de cooperação manteve-se, no entanto, assente num modelo intergovernamental de tomada de decisão por unanimidade, acompanhando, na década de 1990, esforços comuns dominados por preocupações restritivas associadas à vontade de diminuir o influxo migratório com destino à União. Os conceitos de “país terceiro seguro”, “pedidos manifestamente infundados” e “país de origem seguro”, adotados em Londres em sede ministerial em 1992, visaram desviar encargos de asilo para países de trânsito considerados seguros, acelerar os procedimentos e cortar as opções de recurso, enquanto por toda a Europa se generalizaram e multiplicaram medidas dissuasoras da procura de proteção, como restrições dos benefícios associados, o reforço dos controlos nas fronteiras terrestres, aéreas e portuárias e a eliminação de salvaguardas procedimentais (Barbou des Places e Deffains 2003; Hatton e Williamson 2004, 15-17; Hatton 2005, 107-109), num fenómeno descrito como “*race to the bottom*”, pelo qual cada Estado tentava desviar os encargos de asilo para outros países.

A principal inovação do tratado de Maastricht prendeu-se com a fundamentação dos esforços comunitários na Convenção de Genebra de julho de 1951 e no Protocolo de Nova Iorque de janeiro de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, os quais asseguram a concessão de proteção a qualquer pessoa vítima de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política (artigo 1º, A, parágrafo 2) e proíbem a sua devolução ou expulsão para territórios onde a sua vida e liberdade possam estar ameaçadas (princípio de *non-refoulement*, artigo 33º, nº1). Nesse sentido, e apesar das restrições sobre a admissão aos sistemas de asilo europeus, a atribuição de proteção sob o estatuto da Convenção manteve-se elevada entre os reconhecidos face a formas complementares de proteção (gráfico 2 em anexo). Concomitantemente, iniciativas surgiram no sentido de promover uma distribuição mais equitativa dos encargos de asilo na Europa após a vaga de refugiados causada pela guerra civil jugoslava, incluindo uma proposta alemã de 1994 e um mecanismo de proteção temporária e de repartição de



encargos no advento de um influxo maciço de pessoas deslocadas<sup>2</sup>. A falta de consenso entre os governos europeus e o requerimento de unanimidade não viabilizaram a concretização de tais projetos, refletindo divergências procedimentais significativas e relativas ao tipo de proteção concedido na União. Por conseguinte, o modelo de cooperação em matéria de asilo da década de 1990, marcado por iniciativas não-vinculativas, provou ser ineficaz para resolver a distribuição desigual dos encargos (Thielemann 2004).

## **1.2. Ponto de viragem: a comunitarização do domínio do asilo**

O tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em maio de 1999, foi significativo para colmatar as ineficiências do quadro anterior de cooperação na área do asilo por meio da comunitarização efetiva do domínio no seio do novo Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça que os Estados-Membros almejavam construir. O Conselho da União Europeia (Conselho) foi encarregado de tomar medidas vinculativas referentes a padrões mínimos comuns para o acolhimento de requerentes, para o acesso ao procedimento de exame de pedidos de proteção, para a forma do mesmo e para medidas de proteção temporária no advento de um influxo maciço (artigo 63º, nº 1, 2(a) e 4), decidindo por unanimidade por um período transitório máximo de cinco anos, enquanto a Comissão Europeia (Comissão) adquiriu a competência de propor legislação.

O Conselho Europeu de Tampere de outubro de 1999 deu prosseguimento aos objetivos de Amesterdão sobre a área do asilo, tendo-se os Estados-Membros comprometido com a criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) ancorado em normas e práticas harmonizadas ao nível europeu, no intercâmbio de informações e de estatísticas sobre as condições nos países de origem e numa cooperação reforçada com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). No seguimento de Tampere, a Comissão começou a projetar as condições políticas e administrativas para dar forma aos elementos acordados entre os governos, iniciando o processo legislativo de construção do SECA com a criação de um Fundo

---

<sup>2</sup> Resolução do Conselho de 25 de Setembro de 1995 relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas. 95/C 262/01; Decisão do Conselho de 4 de Março de 1996 relativa a um procedimento de alerta e de emergência para a repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas. 96/198/JAI.

Europeu para os Refugiados (FER) em setembro de 2000<sup>3</sup>. Com uma dotação de 216 milhões de euros para o período de 2000-2004, o FER visou promover o princípio de solidariedade e da partilha de responsabilidades enfatizado no tratado de Amesterdão (alínea b, do nº2 do artigo 63º) em benefício dos Estados-Membros mais sobrecarregados. As iniciativas legislativas seguintes constituíram o corpo legal que enformou a política europeia de asilo: as diretivas de Proteção Temporária no advento de um influxo maciço de pessoas deslocadas<sup>4</sup>, de Condições de Acolhimento de requerentes de asilo<sup>5</sup>, de Qualificação para obtenção do estatuto de refugiado ou de proteção subsidiária<sup>6</sup> e de Procedimentos de concessão e retirada desse estatuto<sup>7</sup>; e os regulamentos de Dublin, ou Dublin II<sup>8</sup>, que adaptou a Convenção ao direito comunitário, e Eurodac<sup>9</sup>, uma base de dados destinada ao registo e comparação de impressões digitais dos requerentes de asilo para uma aplicação efetiva do sistema de Dublin.

Estes instrumentos constituíram a primeira fase do SECA, a qual visou promover, através de padrões mínimos legais comuns, a aproximação de regras e de práticas na UE e o estabelecimento de níveis de proteção aceitáveis segundo padrões humanitários internacionais, assim como a redução das diferenças de atratividade entre Estados-Membros que promoviam movimentos secundários. Ao nível externo, desenvolveram-se acordos de readmissão de requerentes rejeitados nos seus países de origem, a par de estratégias de promoção da democracia e da construção de capacidade de acolhimento nas regiões de origem e de trânsito.

---

<sup>3</sup> Decisão do Conselho de 28 de Setembro de 2000 que cria o Fundo Europeu para os Refugiados 2000/596/CE.

<sup>4</sup> Directiva 2001/55/EC do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

<sup>5</sup> Directiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

<sup>6</sup> Directiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de protecção internacional, bem como medidas relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida.

<sup>7</sup> Directiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de Dezembro de 2005 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.

<sup>8</sup> Regulamento (CE) Nº 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro.

<sup>9</sup> Regulamento (CE) Nº 2725/2000 do Conselho de 11 de Dezembro de 2000 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.

Contributos académicos recentes comprovam uma melhoria geral dos padrões de proteção nos Estados-Membros (Kaunert 2009; Kaunert e Léonard 2011; Thielemann e El-Enany 2011; Kaunert e Léonard 2012; Zaun 2016), associando o SECA a uma lógica humanitária e de proteção e enfraquecendo argumentos que atribuem a comunitarização do asilo a motivações essencialmente securitárias e de controlo (Guiraudon 2000; Guiraudon e Lahav 2000; Lindstrom 2005; Lavenex 2006). Não obstante, os padrões mínimos não criaram uma harmonização efetiva, contrastando os padrões mais elevados de alguns Estados-Membros em relação ao acervo comunitário com ineficiências e fortes lacunas observáveis noutros países, sobretudo no leste europeu. Ao conferirem várias salvaguardas e derrogações aos governos (Vested-Hansen 2005; Plender 2008; Monar 2009, Toshkov e de Hann 2013), os documentos legislativos da primeira fase permitiram uma margem alargada de interpretação e de implementação e não previram mecanismos estruturais que ajudassem os novos Estados-Membros a atualizarem os seus sistemas, mantendo um contexto de fortes divergências entre procedimentos de asilo, assim como variações significativas no respeitante ao reconhecimento de nacionais da mesma origem.

O Conselho Europeu de Haia de novembro de 2004 reconheceu a gravidade destes problemas. Lançando a segunda fase do SECA, os governos expressaram a necessidade de acompanhar a implementação legislativa com estruturas de cooperação prática que aproximassem os sistemas nacionais por meio de instrumentos e iniciativas conjuntas, referindo pela primeira vez a criação de um gabinete de apoio encarregado de concentrar esforços nesse sentido. Em maio de 2005, a Comissão comprometeu-se com a reforma do quadro legal do SECA, assente num reforço dos padrões de proteção e da cooperação administrativa<sup>10</sup>. O FER fora já ampliado em 2004 e foi dotado em 2007 de um orçamento significativo para o período 2008-2013, enquanto a cooperação com países terceiros seria reforçada por meio de Programas de Proteção Regional. Na comunicação de 2006 sobre o “Reforço da Cooperação Prática”<sup>11</sup>, a Comissão propõe ainda a criação de um portal de partilha de informação sobre países de origem e de mecanismos de formação de funcionários encarregados do exame dos pedidos de

---

<sup>10</sup> COM(2005) 184: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. 10 de maio de 2005.

<sup>11</sup> COM(2006) 67: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Reforço da Cooperação Prática. Novas estruturas, novas abordagens: melhorar a qualidade do processo de decisão no quadro do Sistema Comum Europeu de Asilo. 17 de fevereiro de 2006.

proteção, de modo a assegurar a eficiência e a qualidade dos procedimentos. Essas atividades fariam parte das competências do futuro gabinete de apoio.

Em junho de 2007, o Livro Verde da Comissão sobre o futuro do Sistema Europeu Comum de Asilo<sup>12</sup> fez uma avaliação extensiva da situação de asilo na União, detendo-se sobre as causas da contínua divergência das práticas domésticas e dos obstáculos à distribuição mais justa e equilibrada de requerentes de asilo. Reconheceu o sistema de Dublin como possível causa da sobrecarga dos países localizados nas fronteiras sul e leste da União, mas recomenda apenas “mecanismos adicionais” de compensação, mantendo a necessidade da atribuição de responsabilidade pelo exame de pedidos de proteção. A regra prevalecente para a alocação de responsabilidade sob o sistema de Dublin permaneceu associada ao Estado de primeira entrada<sup>13</sup>, colocando constantes pressões sobre países no centro das rotas migratórias vindas do norte de África e do Médio Oriente, alguns dos quais, como o grego, o maltês e o cipriota (tabela 2 em anexo), estavam ainda em desenvolvimento e enfrentavam problemas estruturais sérios na implementação do acervo comunitário. Em 2008, foi movida uma ação por incumprimento contra a Grécia, onde os requerentes eram submetidos a más condições de acolhimento e a tratamento desumano, se bem que casos semelhantes foram detetados em sistemas melhor capacitados como o francês (Schuster 2011). Face à situação na Grécia, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>14</sup> e o Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>15</sup> proibiram as transferências ao abrigo do regulamento de Dublin de um Estado-Membro para outro no qual os requerentes enfrentassem condições degradantes ou mesmo expulsões indevidas por força de falhas de implementação legal (Langford 2013, 233-239; Battjes e Brouwer 2015, 186-187), aplicando uma interdição de transferência para a Grécia ainda em vigor.

As deficiências do sistema de Dublin e a falta de controlo da adaptação doméstica do acervo comunitário prolongaram assim a distribuição desigual de requerentes na UE e agravaram dificuldades estruturais de implementação. Por sua vez,

---

<sup>12</sup> COM(2007) 301: Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo, 6 de junho de 2007.

<sup>13</sup> Os critérios precedentes ao do Estado de primeira entrada referem-se a situações específicas de reunificação familiar ou casos nos quais outro Estado conferiu ao indivíduo um visto de residência válido, fora das quais o pedido e o requerente ficam a cargo do Estado de primeira entrada.

<sup>14</sup> K.R.S. v. United Kingdom, App. No. 32733/08, Decision on Admissibility (Eur. Ct. H.R., Dec. 2, 2008); M.S.S. v. Belgium and Greece, App. No. 30696/09, 53 Eur. H.R. Rep. 2 (2011): <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc>.

<sup>15</sup> Casos conjuntos C-411/10, N.S. v. Secretary of State for Home Department, e C-493/10, M.E. et al. v. Refugee Appeal Commissioner & Ministry for Justice, Equality, and Law Reform. 21 de dezembro de 2011: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62010CC0411&land1=en&type=NOT&ancre>.

o FER falhou em produzir os resultados almejados, primeiro pelo seu volume reduzido em relação a centenas de milhares de pedidos de asilo e aos respectivos encargos de acolhimento e procedimentais (Thielemann 2003; Thielemann 2008, 6-7) e, depois das ampliações de 2004 e de 2007, por força do esquema de distribuição do financiamento, a maioria do qual era alocada consoante o número total de requerentes e de beneficiários de proteção presentes em cada Estado-Membro. De acordo com a tabela 3 em anexo, os maiores beneficiários do fundo são a Alemanha, a França e o Reino Unido, mas o exame da proporção de pessoas deslocadas por cada 100 habitantes (tabela 4 em anexo) demonstra que os maiores encargos relativos pesam sobre Malta, o Luxemburgo e o Chipre, países com capacidades financeiras reduzidas e/ou problemas estruturais. Os dados comprovam assim que o FER não foi capaz de diminuir a distribuição desigual de encargos de asilo na UE (Thielemann 2005, 2008; Thielemann e Armstrong 2012<sup>16</sup>), pois não compensa os países mais afetados pelo funcionamento do sistema de Dublin.

Reconhecendo a importância de mecanismos mais fortes para a partilha de encargos e de dotar as administrações nacionais de ferramentas adequadas para gerir os fluxos de asilo e combater os movimentos secundários, o Livro Verde da Comissão reforçou a ideia de um gabinete de apoio responsável pela formação de funcionários de asilo, pela criação de equipas de peritos para alívio de pressões migratórias e pelo apoio aos procedimentos de avaliação de pedidos de proteção. Após uma consulta alargada aos Estados-Membros, a organizações internacionais e a elementos da sociedade civil relativamente à exequibilidade de um tal serviço de apoio, este recebeu aprovação geral, assente nos progressos que um órgão centralizado de cooperação poderia trazer para a prossecução do SECA.

Não obstante a urgência, propostas de reformulação do primeiro pacote legal do SECA surgiram somente a partir de 2008, evidenciando divergências políticas subjacentes à criação do espaço comum de asilo. Entretanto, o tratado de Lisboa, em vigor desde dezembro de 2009, comportou um mandato reforçado na área do asilo, efetivando a partilha de poderes legislativos entre o Parlamento Europeu e o Conselho,

---

<sup>16</sup> ACNUR. Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System. Setembro de 2007, 39, 40, 42; ECRE. Submission from the European Council on Refugees and Exiles in response to the Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM (2007) 301). Setembro de 2007, 39, 40.

decidida em 2004<sup>17</sup>, e encarregando-os de reformular o acervo comunitário sobre regras comuns e um nível mais elevado de proteção (artigo 78º(2) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE). O artigo 80º do TFUE torna os mecanismos e medidas a desenvolver na área do asilo abrangidos pelo princípio de solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades, enquanto a inclusão nos tratados da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tornada vinculativa a todos os Estados-Membros, conferiu à União valores próprios de direito ao asilo e de proibição de afastamento, expulsão ou extradição (artigos 18º e 19º).

No seguimento do tratado de Lisboa, o Conselho Europeu de Estocolmo de outubro de 2009 deu um novo impulso ao desenvolvimento do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. A segunda fase do SECA deveria ser atingida até 2012, mas a prioridade foi claramente atribuída ao reforço de instrumentos de cooperação prática e de solidariedade, destacando-se a maior flexibilização e coerência dos recursos financeiros da União e o papel do gabinete de apoio em matéria de asilo, proposto pela Comissão em fevereiro de 2009<sup>18</sup>, na implementação do SECA e no potenciamento dos mecanismos de cooperação prática. O Programa de Estocolmo ecoou as orientações do Pacto Europeu sobre a Imigração e o Asilo de setembro de 2008, tendo os dois documentos servido de base à reestruturação das estratégias políticas de asilo a partir de uma orientação mais prática em oposição ao desenvolvimento de novos esquemas legais, no sentido de tornar o sistema de asilo mais sustentável (Collett 2008; Collett 2010).

A ação europeia no domínio da migração passaria, a partir desse momento, a assentar crescentemente no trabalho de órgãos descentralizados como a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, ou Frontex, criada em 2004, e o EASO, acompanhando a intensificação da cooperação interinstitucional e entre as instituições comunitárias e a nova agência. A partir destas coordenadas, o EASO abriu um novo capítulo da política europeia de asilo, no qual a implementação do acervo comunitário subjacente passou a dispor de um órgão dedicado à prestação de assistência especializada aos Estados-Membros por um corpo qualificado de agentes.

---

<sup>17</sup> Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2004 que torna aplicável o processo previsto no artigo 251º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a certos domínios abrangidos pelo Título IV da Parte III desse Tratado 2004/927/CE.

<sup>18</sup> COM(2009) 66: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. 18 de fevereiro de 2009.

### 1.3. Mandato e Estrutura do EASO

O mandato do EASO está detalhado no regulamento 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho (doravante regulamento fundador)<sup>19</sup>, contendo três missões principais para a agência: “contribuir para uma melhor aplicação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), de reforçar a cooperação prática em matéria de asilo entre os Estados-Membros e prestar e/ou coordenar a prestação do apoio operacional aos Estados-Membros cujos sistemas de asilo e de acolhimento estejam particularmente sujeitos a pressões” (artigo 1º). Na prossecução desses objetivos, o EASO funcionaria como um difusor e promotor do intercâmbio de informação técnica, especializada e transparente entre todos os Estados-Membros relativamente a boas práticas, à situação nos países de origem, aos procedimentos nacionais e às necessidades de Estados-Membros sob pressão (artigos 3º, 4º, 9º e 11º). Ao fornecer o mesmo corpo de informação ao processo de tomada de decisão de todos os Estados-Membros, o EASO promoveria o igual tratamento de pedidos de asilo e níveis idênticos de proteção na UE. A partir das suas competências informativas, o a agência passaria igualmente a redigir relatórios anuais sobre a situação geral de asilo na União (artigo 12º).

Ao nível da qualificação, o EASO foi encarregado de desenvolver ações e materiais de formação para os funcionários nacionais de asilo (artigo 6º), no sentido de difundir conhecimentos e competências especializados relativamente aos direitos humanos, à legislação e à jurisprudência de asilo, ao procedimento de exame de pedidos de proteção, ao tratamento de informação sobre os países de origem e a condições de acolhimento. Tais plataformas constituiriam um núcleo de formação comum para todas as administrações domésticas, um meio essencial para assegurar a convergência de práticas e de decisões administrativas. Ao nível operacional, competências foram conferidas ao EASO para coordenar atividades de assistência técnica a Estados-Membros sujeitos a pressões migratórias particulares (artigos 10º, 13º e 14º), estabelecendo as bases para a criação de um contingente de peritos de asilo a mobilizar pela agência (artigos 15º, 16º e 17º). Por fim, o EASO foi ainda encarregado de auxiliar os Estados-Membros no desenvolvimento dos aspetos externos do SECA, por via da promoção da cooperação com países terceiros para a gestão dos fluxos migratórios e do desenvolvimento dos seus sistemas de asilo, assim como do intercâmbio de

---

<sup>19</sup> Regulamento (UE) N° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

informações, de mecanismos de reinstalação e de Programas de Proteção Regional com a União (artigos 7º e 49º).

Desde o início se reuniu consenso político-institucional em torno da ideia de que o EASO deveria estar desprovido de capacidades de tomada de decisão sobre o exame de pedidos de asilo (artigo 2º(6)), não podendo desempenhar qualquer função que interfira ou prejudique o exercício de competências por parte das autoridades nacionais de asilo. Não obstante, o procedimento legislativo que estabeleceu o EASO prolongou-se por 2009 e 2010 sobre pontos de discórdia entre o Parlamento Europeu, de um lado, e a Comissão e o Conselho, de outro. A primeira instituição, em primeira leitura de abril de 2009<sup>20</sup>, tentou associar à estrutura da agência um mecanismo vinculativo de recolocação de beneficiários de proteção internacional de Estados-Membros sob pressão para outros, assim como um método de conversão de informações sobre países de origem em critérios de avaliação comuns. O Parlamento pressionou ainda por uma maior inclusão de organizações da sociedade civil no trabalho do EASO, por uma maior transparência do mesmo e pela aquisição de influência sobre o processo de nomeação do diretor executivo, responsável pela gestão das atividades do EASO<sup>21</sup>. Negociações interinstitucionais levadas a cabo no final de 2009 resultaram no abandono das alterações mais radicais do Parlamento, cuja rejeição, curiosamente, o Conselho não justificou na sua primeira leitura de fevereiro de 2010<sup>22</sup>. Indiciando a falta de transparência do processo de negociação, considerações de natureza política podem ser apontadas como o fator subjacente à retirada dessas propostas, tendo em conta a sensibilidade associada à atribuição ao EASO da capacidade de decidir sobre a (in)admissibilidade de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros e de impor critérios de exame às administrações nacionais.

Face à oposição das outras duas instituições, o Parlamento aprovou sem alterações a primeira leitura do Conselho em maio de 2010<sup>23</sup>. Contudo, não se deve

---

<sup>20</sup> Parlamento Europeu A6-0279/2009. I Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 29 de abril de 2009.

<sup>21</sup> *Idem*, 7, 8, 13, 15, 18, 19, 20.

<sup>22</sup> Conseil de L'Union Européenne 16626/2/09 Rev 2 ADD 1. Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. Exposé des Motifs du Conseil. 25 de fevereiro de 2010.

<sup>23</sup> Parlamento Europeu A7-0118/2010. II Recommendation for Second Reading on the Council position at first reading for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 12 de abril de 2010.



menosprezar o impacto do Parlamento Europeu na definição do mandato do EASO. Como afirma Comte (2010, 392), o facto de a criação da nova agência ter sido regulada pelo procedimento de codecisão permitiu ao Parlamento influenciá-la de forma positiva, caso contrário os Estados-Membros poderiam ter circunscrito ainda mais o mandato do EASO à base limitada conferida pelo artigo 74º do TFUE, relativo à adoção de medidas de cooperação administrativa no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Mais importante ainda foi o papel considerável que o Parlamento assegurou na nomeação e supervisão do diretor executivo, a par da sua competência tradicional de monitorização orçamental. O nomeado para o cargo comparece a uma audiência de esclarecimento no Parlamento, que emite um parecer a ter em conta pelo conselho de administração do EASO<sup>24</sup>. O documento final, adotado no dia 19 de maio de 2010, cria uma agência com um papel essencialmente técnico, coordenador e assistente, contendo ainda várias salvaguardas das competências administrativas nacionais. As análises realizadas pela agência seriam meramente informativas e orientadoras, não comportando instruções vinculativas para a atuação dos Estados-Membros no domínio do asilo, enquanto ao nível operacional, a intervenção do EASO estaria dependente da vontade daqueles e dos termos por eles delineados.

No referente à forma institucional da nova agência, a Avaliação de Impacto da Comissão de fevereiro de 2009<sup>25</sup> ponderou sobre as alternativas apresentadas por um estudo externo de viabilidade política, legal e financeira. As opções de reforçar as competências regulatórias da Comissão ou de criar um órgão decisório independente foram descartadas como política e legalmente inviáveis, tendo em conta a oposição dos governos a conferir uma influência significativa à Comissão e a cederem controlo sobre as suas políticas internas de asilo a um órgão centralizado independente (Comte 2010, 382). A opção mais viável consistiu na criação de uma agência regulatória, mas com personalidade jurídica, visando o impulsionamento da eficácia procedimental e da capacidade operacional em matéria de asilo na Europa a partir de uma estrutura e mandato leves, enquanto os Estados-Membros monitorizam as atividades da agência por meio dos seus representantes no conselho de administração. Aqueles formam a maioria deste órgão, com um representante por país, enquanto a Comissão é representada por

---

<sup>24</sup> Regulamento (UE) N° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, artigo 30º(1).

<sup>25</sup> SEC(2009) 153: Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Impact Assessment. 18 de fevereiro de 2009.

dois membros e o ACNUR por um, embora sem direito a voto. Não obstante, a sua presença nesse órgão e no Fórum Consultivo, que reúne várias organizações ligadas ao asilo para o intercâmbio de informações, práticas e experiências, foi relevante para o estabelecimento de um centro de discussão alargada, assim como de mecanismos reforçados de cooperação em matéria de asilo na Europa.

## Capítulo II

### Focos de Análise e Contextualização Teórica do Estudo

#### 2.1. Focos de análise e considerações metodológicas

O objetivo primário da presente dissertação consiste no exame do desempenho das suas atividades pela nova agência europeia e a sua evolução desde junho de 2011, quando entrou em pleno funcionamento, até 2016, incluindo alguns desenvolvimentos de 2017, ano que não pôde ser totalmente coberto por falta de informação. Como passo inicial lógico para a prossecução desse objetivo, o primeiro foco da análise será apurar o impacto do EASO no sistema regulatório subjacente ao SECA, ou seja, se e de que forma a agência conseguiu influenciar os meios de ação e os instrumentos através dos quais os Estados-Membros atuam e cooperam no domínio do asilo. Tal será medido em várias dimensões, a começar pelo estudo da forma e da evolução das ferramentas, iniciativas e estratégias criadas pelo EASO para aperfeiçoar os sistemas nacionais e promover a cooperação prática entre eles. A segunda dimensão prende-se com o grau de adesão dos Estados-Membros às atividades e aos mecanismos de cooperação prática da agência, assim como com a incorporação das ferramentas por ela criadas ao nível doméstico. Em terceiro lugar, visa-se perceber se esses instrumentos foram bem sucedidos em resolver as deficiências do SECA identificadas no capítulo anterior. Por fim, abordar-se-á o impacto da agência na resolução de situações de pressão particular enfrentadas por alguns sistemas domésticos e na correção de falhas estruturais associadas.

A metodologia subjacente às dimensões de análise acima referidas assentará numa análise documental, começando por alguns instrumentos primários: os relatórios de atividades realizados pelo EASO<sup>26</sup> e as avaliações interna e externa ao desempenho e impacto da agência, realizadas pela Comissão Europeia<sup>27</sup> e pela consultora Ernst & Young<sup>28</sup>, respetivamente. Fontes específicas e dados estatísticos complementarão cada fase da análise, assim como algumas entrevistas realizadas a individualidades ligadas ao

---

<sup>26</sup> <https://www.easo.europa.eu/work-programmes-and-annual-activity-reports>.

<sup>27</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014.

<sup>28</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015.

EASO, ao estudo dos fenómenos de asilo na Europa e aos elementos institucionais e operacionais que influenciam a atuação da agência.

As atividades do EASO, que serão alvo de exame na presente dissertação, dividem-se entre ações de apoio permanente e de assistência operacional. As primeiras incluem a formação especializada de profissionais de asilo, o apoio à qualidade dos procedimentos, a criação e a disseminação de informação relativa a países de origem e de trânsito dos requerentes de asilo chegados à UE e o apoio à documentação e à análise de estatísticas, enquanto as segundas se dedicam especificamente à intervenção operacional para corrigir ineficiências estruturais e reforçar as capacidades domésticas de gestão dos fluxos de asilo. No contexto da crise migratória e das abordagens *hotspot*, será ainda estudado o papel excecional do EASO ao nível da recolocação de requerentes de asilo entre Estados-Membros. No referente às competências de caráter externo do EASO, os limites da presente dissertação, a indisponibilidade de documentação pública e os resultados limitados deste domínio de atuação levaram à sua exclusão do estudo, o qual se centra nas problemáticas associadas ao SECA a partir de uma ótica interna respeitante ao desenvolvimento dos processos domésticos de asilo e às relações entre eles.

Os resultados da análise documental acima descrita abrem a discussão a dois focos adicionais de estudo, assentes na relação que o EASO desenvolveu, em primeiro lugar, com o processo de harmonização dos procedimentos de asilo na União Europeia e, em segundo lugar, com os esforços de implementação efetiva e uniforme do acervo comunitário de asilo pelos Estados-Membros. Ambos os objetivos serviram de base à criação do EASO como um órgão especializado que reforçasse a construção do SECA ao nível prático, considerando as ineficiências do processo pelo qual os Estados-Membros implementavam isoladamente a legislação europeia. A agência visou precisamente aproximar os Estados-Membros por meio de fóruns nos quais pudessem desenvolver instrumentos e estratégias comuns e partilhar conhecimento, bases que sustentariam procedimentos mais eficientes ao nível doméstico e mais harmonizados ao nível europeu. O presente estudo apresenta assim uma estrutura analítica consequente, pela qual cada estágio do exame indicia os progressos realizados no estágio seguinte. O sucesso do EASO na disseminação de modelos e de um corpo de conhecimento comuns inspirados no direito europeu e internacional impactará sobre a harmonização procedimental entre os Estados-Membros à medida que os mesmos adotam o saber-

fazer e o saber promovido pela agência nas suas práticas quotidianas de asilo. Por sua vez, a harmonização dos processos nacionais facilitará a implementação uniforme do acervo comunitário, pois os modelos do EASO são desenvolvidos a partir da legislação europeia.

## **2.2. Estado da questão: a agência como instrumento de governança europeia**

Interessa, para efeitos do presente estudo, enquadrar a estrutura e o mandato do EASO em padrões evolutivos associados à relação de agências especializadas com o modelo de governança europeia e com o domínio político-institucional em que atuam, no sentido de perceber de que forma os focos de análise acima descritos interagem com o contexto no qual o EASO opera e que tendências poderão denunciar. A agencificação do espaço regulatório europeu, correspondendo ao processo de rápida expansão do número de agências especializadas nos vários domínios de ação da União desde a década de 1990, visou o auxílio técnico e regulatório de uma Comissão sobrecarregada e subcapacitada, ao mesmo tempo que reforçou o compromisso dos Estados-Membros em relação às suas obrigações legais (Egeberg, Martens e Trondal 2009, 12-13; Rittberger e Wonka 2011, 781; Kelemen e Majone 2012, 225-227). Contudo, a delegação de competências regulatórias em órgãos dotados de personalidade jurídica revelou-se controversa e difícil de resolver, dado não estar abrangida pelos tratados europeus.

Uma leitura combinada de Majone (2001) e de Wonka e Rittberger (2010) releva três grandes fatores de criação e de variação da estrutura das agências europeias. O primeiro prende-se com a necessidade de conferir credibilidade às decisões tomadas sobre o domínio de cooperação, servindo a delegação de competências regulatórias em agências independentes o propósito de estabilizar a regulação face a alterações políticas. O segundo está associado à complexidade do domínio em questão e à necessidade de criar um corpo de informação especializada que sustente as decisões políticas e uma prossecução mais eficiente dos objetivos, diminuindo os custos de transação entre Estados-Membros e reforçando o contacto entre eles. Um terceiro fator liga-se à incerteza associada à alteração da maioria política aos níveis nacional e europeu por fruto da dinâmica eleitoral, de modo a impedir que novas coligações alterem acordos anteriores. O primeiro fator fica desde logo excluído da análise do EASO, pois diz essencialmente respeito ao domínio da regulação económica, sob a qual as agências são dotadas de competências decisórias em virtude do grau mais profundo de integração a

este nível. A segunda explicação é mais adequada, dado que a uniformização procedimental e dos resultados ao nível do asilo na Europa requer um corpo de informação e de práticas comuns que muitos Estados-Membros não são estruturalmente capazes de desenvolver. Nesse sentido, Wonka e Rittberger (2010, 736) afirmam que agências inseridas em domínios mais complexos terão maiores níveis de independência e as suas lideranças serão escolhidas sobretudo pelo seu profissionalismo e experiência em contraste com a sua orientação política. Enquanto o segundo elemento se aplica aos requisitos de nomeação do diretor executivo do EASO, o primeiro parece ser válido mais uma vez apenas em relação a agências económicas, tendo em conta que a razão subjacente à delegação neste nível se prende com o auxílio à tomada de decisão e não à aquisição dessa competência pelas agências.

A incerteza ligada à possibilidade de este tipo de agências poderem desenvolver resultados divergentes das preferências dos governos levou-os a impor controlos institucionais que assegurassem uma convergência de interesses entre o principal e o agente políticos (Majone 2001, 103, 104). A apresentação e justificação das atividades e dos orçamentos aos seus conselhos de administração, compostos maioritariamente por representantes de todos os Estados-Membros, asseguram a prestação de contas e a transparência do trabalho desempenhado por agências regulatórias como o EASO. Esta estrutura permitiu assim à UE expandir a sua capacidade administrativa sem comprometer o controlo institucional das agências e as competências de implementação dos Estados-Membros e da Comissão (Christensen e Nielsen 2010).

Para entender a atuação das agências e o seu impacto no respetivo domínio, deve-se, portanto, entender as preferências estratégicas relativamente aos resultados que se espera que as primeiras venham a produzir, as quais são formadas ao nível europeu não a partir de um, mas de múltiplos atores. Dehousse (2008) adaptou a teoria do principal-agente à realidade europeia, marcada por uma interação multilateral oposta à unilateralidade da lógica nacional de delegação. O Conselho, a Comissão e o Parlamento debatem sobre a forma e o mandato das agências, sendo que cada um pretende evitar que as suas prerrogativas essenciais ao nível da tomada de decisão, da implementação e da supervisão sejam assumidas pelo agente político, chegando a um “acordo de interesses” que relega este último para um papel regulatório secundário e auxiliar e impede-o de extravasar as preferências políticas dos principais (Dehousse, 2008, 10-13; Egeberg, Martens e Trondal 2009). Enquanto a Comissão e os Estados-

Membros resistem à delegação de competências de implementação que constituem as características essenciais do seu papel político, resultando daí os conselhos de administração, o Parlamento serve-se dos seus poderes legislativos para tentar incluir elementos mais próximos da sua estratégia política integradora, como se observou no capítulo precedente relativamente à tentativa de dotar o EASO de competências executórias sobre as responsabilidades dos Estados-Membros, em contraste com o modelo de participação voluntária preferido pela Comissão e pelo Conselho (Lord 2011, 915).

O contributo de Dehousse (2008) é útil para entender o contexto institucional por detrás do fenómeno recente das agências e a forma como impacta sobre o papel destas nos respetivos domínios. No caso do EASO, as preferências dos Estados-Membros e da Comissão prevaleceram, sem deixar de contribuir para a manutenção do equilíbrio de poderes interinstitucional no que diz respeito às dimensões afetadas pela agencificação, ou seja, a implementação do acervo e medidas de cooperação sobre as quais o Conselho e a Comissão detêm primazia em relação ao Parlamento. Tal contexto explica igualmente o papel secundário que as agências tendem a desempenhar nessas dimensões, desfrutando apenas de funções de auxílio aos Estados-Membros como reforço da capacidade de aplicação de políticas comuns ao nível doméstico.

São estas as circunstâncias observáveis no que diz respeito às agências cujos domínios políticos de atuação correspondem aos antigos segundo e terceiro pilares de integração europeia. Kreher (1997) tinha já sugerido que diferenças entre as agências poderiam refletir diferentes níveis de integração nos respetivos domínios e de formas anteriores de cooperação, o que por sua vez influenciaria de forma particular os sistemas de controlo aplicados. Para Wonka e Rittberger (2010), “o conteúdo regulatório interessa” igualmente, mas nem sempre se verifica a sua premissa de que a delegação é mais provável em domínios do primeiro pilar em virtude do regime de decisão por maioria qualificada e da maior incerteza associada a desenvolvimentos futuros. No caso da migração e do asilo, temáticas bastante politizadas e associadas à autoridade soberana do Estado sobre quem admite ou não no seu território, a incerteza liga-se à questão do desvio das preferências do principal, sendo precisamente o que motiva os Estados-Membros a resistir à delegação de competências decisórias nesses domínios a um órgão europeu. No final, todos os países participantes aprovaram o regulamento do EASO, mas a agência deparou-se com condicionalismos importantes, na forma dos

constrangimentos institucionais acima referidos, mas também pelo facto de a participação nas suas atividades ser voluntária e os seus resultados não produzirem efeito vinculativo.

Perante este contexto altamente constrangedor sobre a sua capacidade de ação, como se pode esperar que o EASO impacte nas dimensões sobre as quais se debruçam os focos de análise da presente dissertação? Desprovida de capacidades de decisão, de competências executórias relativamente à aplicação do acervo comunitário e incapaz de impor os seus modelos aos Estados-Membros, que potencialidades esperar da nova agência no sentido de contornar os seus constrangimentos e de concretizar de forma efetiva o seu mandato?

Dehousse (2008, 17, 23) acrescenta que, apesar de desprovidas de poderes de decisão, as agências servem o propósito de especializar um determinado domínio de cooperação europeia através de atividades técnicas e informativas, cuja especialização lhes confere a potencialidade de influenciar a formulação de orientações de implementação e talvez mesmo de exercer influência sobre a tomada de decisões em virtude do seu conselho especializado. Para Majone (1997, 264), “o constrangimento pode tornar-se numa oportunidade, na medida em que o conhecimento e a persuasão são os principais meios de influência por parte das agências e através dos quais podem desenvolver modos de regulação indireta baseados na informação e mais correspondentes às condições políticas, económicas e tecnológicas atuais que os instrumentos coercivos negados às agências”. Kreher (1997) aponta como resultado potencial dessa vantagem um processo gradual de “integração administrativa”, imbuído de uma perspetiva e de estratégias pan-europeias promovidas pelas agências. O requisito primordial para o sucesso desse processo consiste em assegurar um nível crescente de credibilidade por parte do repertório desenvolvido pela agência, de igual maneira imparcial e correspondente às expectativas dos Estados-Membros no respeitante à construção de práticas de trabalho e de padrões de comportamento mais eficientes e conducentes a uma harmonização efetiva das práticas domésticas (Majone 1997, 269-272).

“Na UE-27, marcada por diferenças políticas, económicas e administrativas consideráveis, o papel das agências na recolha e no tratamento de informação é mais importante dado o seu envolvimento direto na implementação das decisões europeias” (Rittberger e Wonka 2011, 781-782). Entenda-se aqui esse envolvimento num sentido



mais lato, na medida em que o EASO entra em contacto com o processo de implementação através da sua interação com as administrações nacionais de asilo e dos instrumentos que cria para o promover. Um dos principais efeitos associados à atuação das agências é mesmo a prossecução de objetivos regulatórios particulares, processada em grande parte através da sua atividade de rede (Rittberger e Wonka 2011, 783-784), pela qual reúnem de forma institucionalizada reguladores nacionais e transnacionais relevantes para promover a cooperação entre eles e, subsequentemente, a consistência da informação e das práticas de trabalho. A partir das suas funções de coordenação e de facilitação de iniciativas conjuntas entre Estados-Membros, o EASO coloca-se numa posição vantajosa nesta dimensão da governança europeia.

A prática de *networking* foi encarada pela academia como um dos elementos cruciais para a construção de credibilidade pela agência no seu domínio de atuação. Na aceção de Majone (1997, 271-272), as redes rentabilizam os recursos reduzidos das agências para captar o compromisso e o esforço dos atores relevantes, no sentido de lidar com problemas análogos a partir de um método e de um fluxo de trabalho profissionais, independentes e que facilitem uma divisão mais eficiente dos esforços, assim como a troca de informação e de outros recursos, a fim de desenvolver padrões de comportamento e expectativas partilhados entre os membros da rede. Estas potencialidades são cruciais para analisar o percurso do EASO, tendo em conta que os resultados das suas atividades dependem fundamentalmente de hábitos de cooperação entre membros de administrações nacionais e de práticas de partilha de experiências, conhecimentos e saber-fazer que contribuam de forma gradual para o desenvolvimento de um modelo comum. Um corolário provável de tal processo é, segundo Kreher (1997, 240), a europeização gradual dos especialistas nacionais e das formas domésticas de organização. Por fim, Levi-Faur (2011) interliga agência e rede como dois elementos intrínsecos ao esforço de harmonização de um quadro institucional fragmentado a partir de uma estratégia de governança profissional, especializada e colegial. O estudo deste autor consistiu na análise de 36 regimes regulatórios associados a domínios de integração europeia, concluindo por uma agencificação progressiva do espaço único regulatório europeu como principal instrumento do respetivo sistema de governança, ao mesmo tempo que as agências institucionalizam redes dependentes e as incluem no seu trabalho.

Formas de regulação indireta e a componente de rede formam assim os principais meios através dos quais o EASO poderá contornar os seus constrangimentos institucionais. A sua dependência institucional leva-o a estabelecer relações de trabalho intensas e regulares com e entre os Estados-Membros, de modo a não só desenvolver um modelo comum, mas igualmente a promover estratégias de aplicação do acervo. O desafio consiste no sucesso do EASO em captar a participação dos Estados-Membros ao nível da cooperação prática, o que envolve um compromisso reforçado por parte dos últimos, mas para o qual nem todos poderão estar inclinados. O EASO, tal como qualquer outra agência, deve desenvolver um fluxo de trabalho eficiente e benéfico que mostre às administrações nacionais que em comum se atingem melhores resultados do que numa lógica individual, levando-as a participar ou a reforçar o seu investimento nas atividades da agência. Tal progresso terá duas contribuições potenciais para os objetivos do EASO: alargar o alcance do seu modelo e da harmonização promovida pelo mesmo, ao mesmo tempo que rentabiliza as vantagens de uns e de outros países no desenvolvimento de determinados produtos de asilo, os quais são depois partilhados.

A estratégia inovadora associada à atuação das agências pode ser mais facilmente compreensível com a introdução de modelos teóricos de governança na análise. Abbott e Snidal (2000) estabelecem os prós e os contras de abordagens de *hard* e de *soft law* ao nível da cooperação entre os Estados e da implementação de acordos políticos. O primeiro modelo assenta em obrigações legais que delegam autoridade de interpretação e de implementação a outros atores, visando o fortalecimento de compromissos ou a expansão de estratégias políticas pela criação de mecanismos de cumprimento assentes em penalizações por falta de aplicação. Contudo, face a restrições que a delegação impõe ao desempenho de competências soberanas pelos Estados, estes sentem-se menos inclinados a aderir a tais esquemas de cooperação em domínios politicamente sensíveis (como a segurança, a migração e o asilo). Nesses casos, a introdução de instrumentos de *soft law* permite mitigar uma parte relevante desses riscos, reduzindo as obrigações dos atores, protegendo-os de sanções e de interferências na sua soberania e viabilizando um ajustamento das suas expectativas perante novas circunstâncias (Guzman e Meyer 2010). Instrumentos de *soft law* consistem em orientações não vinculativas, mas adaptáveis às circunstâncias e às necessidades dos atores, conferindo maior flexibilidade ao processo de cooperação e suavizando as relações entre os intervenientes. Tenderão igualmente a ser mais atrativos em contextos

de preferências e de capacidades divergentes entre os Estados, o que se aplica ao SECA, cujo mecanismo de implementação primordialmente assente em obrigações e sanções estava a falhar em produzir os resultados almejados no sentido da implementação uniforme do acervo. O EASO representou uma mudança nessa abordagem, fazendo acompanhar as competências executórias da Comissão de estratégias compreensivas de adaptação aos padrões europeus baseadas na cooperação e no acompanhamento técnico conducente à colmatação de necessidades específicas, em oposição a uma relação vertical assente na sanção de incumprimentos.

A agência passou assim a complementar o modelo de governança europeia nos moldes anteriormente aplicados a outras áreas como o emprego ou a política fiscal (Trubek e Trubek 2005; Trubek, Cottrell e Nance 2006). Neste novo sistema híbrido, as obrigações legais dos Estados-Membros mantêm-se, mas são auxiliadas por mecanismos de cooperação mais flexíveis e com efeitos práticos diferentes, não incorrendo em perdas de soberania. Incorporam ainda de forma mais alargada os contributos da sociedade civil e novas formas de experimentação e criação de conhecimento, já que a complexificação das funções da UE passou a requerer a construção de modelos mais eficazes de implementação auxiliada por órgãos mais especializados (Scott e Trubek 2002).

A partir destas coordenadas, é possível estabelecer um percurso provável do EASO nos últimos anos a comprovar-se nos próximos capítulos, se bem que são propostas muito tentativas, por força do contexto altamente constrangedor em que a agência opera e pelo caráter voluntário da participação. Não obstante, desde 2004 que os Estados-Membros discutiam a criação de um órgão especializado para o asilo e muitos deles tinham já levado a cabo projetos de cooperação anteriores, pelo que se prevê que adiram rapidamente às estruturas de cooperação do EASO no sentido de potenciar a atuação da agência. A partir desses progressos, espera-se que o EASO se torne num centro especializado em matéria de asilo em várias dimensões, servindo-se das suas potencialidades de rede e dos benefícios associados à concentração de esforços numa única plataforma, principalmente na medida em que reduzem os custos associados à produção individual de resultados. Progressos nesse sentido contribuirão para alargar a participação nas atividades do EASO e cimentarão a sua posição como principal agente no domínio do asilo ao nível europeu.

O impacto do EASO ao nível da harmonização, e sobretudo ao nível da implementação, é mais difícil de prever, estando fundamentalmente dependente do lugar que o EASO ocupar no espaço regulatório europeu de asilo. Com base nos padrões evolutivos acima elencados, espera-se que o EASO produza um efeito sobre o primeiro processo, tendo em conta que o mesmo é um produto direto da incorporação do modelo da agência ao nível doméstico, mas as resistências estruturais dos sistemas de asilo, associadas às profundas divergências entre eles, poderá revelar-se um obstáculo difícil de ultrapassar, ou que pelo menos não torne o processo de harmonização contínuo e desprovido de impasses. Ao nível da implementação, o desafio do EASO é ainda maior, tendo em conta a discrição que o quadro normativo da segunda fase do SECA ainda permite à aplicação da legislação europeia pelos Estados-Membros, em respeito das suas tradições e particularidades. Nesse sentido, e dado o carácter ainda recente do EASO em comparação com a dimensão de tal objetivo, assim como os constrangimentos que sobre si pesam, não se espera que a agência tenha produzido resultados determinantes nesta dimensão.

O papel da presente dissertação na comprovação das propostas teóricas acima referidas passará fortemente pelo exame da forma como a maior sensibilidade política inerente aos domínios da migração e do asilo impacta sobre os padrões evolutivos associados às agências. Não se espera que o EASO extravase os parâmetros legais definidos no seu regulamento fundador, o qual atribui à agência um papel explicitamente técnico. É por isso improvável que, nos últimos seis anos, o método de trabalho do EASO tenha sido suficiente para fazer convergir as práticas procedimentais de forma completa, assim como para ultrapassar os obstáculos institucionais e estruturais do SECA no sentido de diminuir a vontade dos Estados-Membros em manterem particularidades domésticas. Por fim, estando dependente do seu impacto harmonizador, o efeito do EASO ao nível de uma implementação mais uniforme do acervo comunitário não será forte, pois, derradeiramente, os Estados-Membros mantêm total autoridade sobre a forma como adaptam as ferramentas práticas da agência. Restará saber se a forma como a mesma orientou a cooperação dos peritos nacionais na produção daquelas foi suficiente para dar início a um processo de mitigação das divergências a esse nível. A construção de confiança e de relações de trabalho mutuamente benéficas entre administrações nacionais são, de facto, a principal missão do EASO, um instrumento mais subtil de habituação a uma realidade normativa assente

numa adaptação horizontal, e não vertical, da legislação europeia, importando apurar o volume do potencial detido pela agência em aprofundar esse processo no futuro próximo.

## Capítulo III

### Prossecução do mandato: evolução e resultados das atividades do EASO

#### 3.1. Formação e Qualidade

O apoio permanente do EASO assenta em três pilares abrangentes, dois dos quais se complementam de forma especial em torno da qualificação especializada de profissionais de asilo e na promoção da qualidade e da eficiência dos procedimentos nacionais. Ao nível da qualidade, o EASO “organiza, favorece e coordena as atividades que permitam o intercâmbio de informações e a identificação e partilha das melhores práticas em matéria de asilo entre os Estados-Membros” (regulamento fundador, artigo 3º). No respeitante à formação, “concebe e desenvolve ações de formação destinadas aos membros de todas as administrações e órgãos jurisdicionais nacionais e aos serviços nacionais dos Estados-Membros competentes no domínio do asilo” (regulamento fundador, artigo 6º(1)), transmitindo competências e conhecimentos especializados de natureza legal e procedimental (regulamento fundador, artigo 6º(4)).

As estratégias da agência nestes domínios foram delineadas com recurso a projetos anteriores de cooperação, tendo a estratégia de formação do EASO de julho de 2012<sup>29</sup> adaptado o Currículo Europeu de Asilo (CEA) criado em 2009 pela rede *Odysseus* e transferido para o EASO em 2012. O programa de formação vocacional, que visou a cooperação entre alguns Estados-Membros para promover procedimentos mais uniformizados e de maior qualidade, foi generalizado e especializado pelo EASO através de uma metodologia dupla – o desenvolvimento de materiais didáticos e a organização de cursos de formação sob o método *train-the-trainer*, pelo qual funcionários nacionais seriam formados pelo EASO e difundiriam posteriormente os conhecimentos e competências adquiridos ao nível nacional, assegurando o efeito multiplicador do modelo do EASO e promovendo o desenvolvimento de programas nacionais de formação. O Currículo de Formação do EASO (CFE<sup>30</sup>), criado em janeiro de 2014 a partir do CEA, é hoje composto por 17 módulos de formação subordinados às várias fases do procedimento de asilo e aos conteúdos legislativos relevantes. Distribuídos em módulos nucleares, avançados e opcionais, combinam cursos online

---

<sup>29</sup> EASO Training Strategy 2012: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Training-strategy.pdf>.

<sup>30</sup> EASO Training Curriculum: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0413152ENC.pdf>.

com sessões presenciais de consolidação para máxima retenção de conhecimentos e competências, acompanhando trajetórias de aprendizagem focadas em certos grupos de módulos associados a tarefas procedimentais específicas.

No domínio do fomento da qualidade procedimental e de acolhimento, o EASO inspirou-se num projeto tutelado pelo ACNUR denominado “*Asylum Systems Quality Assurance and Evaluation Mechanism*”, consistindo no exame exaustivo de alguns sistemas europeus e na procura de soluções comuns através da partilha intensiva de práticas referentes a várias fases do procedimento. O projeto, realizado entre 2008 e 2011, visou reforçar os mecanismos de monitorização da qualidade e a eficiência administrativa em matéria de asilo. Considerando o seu sucesso, o EASO integrou a metodologia do ACNUR na sua matriz de qualidade<sup>31</sup>, um mecanismo de mapeamento compreensivo, gradual e exaustivo das práticas implementadas na UE, retirando as mais eficazes consoante o estágio relevante do procedimento para difundir pelas autoridades domésticas. A implementação seria promovida através da partilha de experiências e da discussão de estratégias de aplicação entre peritos nacionais.

Estas duas dimensões de atuação estão associadas ao compromisso dos governos com a aproximação dos seus sistemas de asilo no sentido do há muito planeado procedimento único de asilo (TFUE, artigo 78º(d)), mas a sua eficácia deparou-se com dois obstáculos potenciais – o carácter voluntário da participação e a dependência da agência dos recursos humanos nacionais para o desenvolvimento de ferramentas de formação e de qualidade<sup>32</sup> em virtude do pessoal reduzido do EASO. Não dispondo de especialistas suficientes para desenvolver essas ferramentas, o EASO vê ameaçada a sua capacidade de obter resultados adequados aos seus objetivos, enquanto a falta de implementação ou a manutenção de uma forte discrição por parte dos Estados-Membros sobre a mesma coloca entraves importantes às aspirações harmonizadoras do modelo europeu de formação e de qualidade.

#### 3.1.1. Concretizações ao nível da Formação

A tabela 5 em anexo fornece os principais resultados objetivos das atividades de formação do EASO, observando-se, de uma forma geral, uma multiplicação de formações realizadas e de profissionais qualificados ao abrigo do CFE, à qual subjaz uma adesão crescente dos Estados-Membros e uma abrangência cada vez maior dos

---

<sup>31</sup> EASO Quality Matrix: <https://www.easo.europa.eu/training-quality/asylum-processes-quality>.

<sup>32</sup> EASO Training Strategy 2012, 2.

módulos do EASO sobre estratégias nacionais de formação. O impacto das formações foi adicionalmente reforçado pela realização de seminários didáticos para formadores e pela produção de manuais de síntese para utilização corrente ao nível doméstico.

Alguns fatores nucleares explicam esta evolução. Desde logo, a aproximação das administrações de asilo ao trabalho do EASO é promovida pela participação de especialistas nacionais em dois contingentes, de formação e de conteúdo, encarregados, respetivamente, do funcionamento das formações e do desenvolvimento (entre 10 e 12 meses) e atualização (1 mês) dos materiais. Detentores de vasta experiência nos domínios temáticos que desenvolvem, estes contingentes asseguram o rigor dos conteúdos e o acompanhamento da evolução legal e jurisprudencial subjacente, tendo sido posteriormente reforçados por um contingente de especialistas em questões didáticas dedicados a tornar os conteúdos de formação mais interativos, acessíveis e fáceis de assimilar. Em ambas as fases, os materiais são ainda revistos por um grupo de referência, constituído por representantes da Comissão, do ACNUR, do Conselho Europeu para os Refugiados e Exilados<sup>33</sup> (ECRE) e de outras organizações. Neste contexto de cooperação, os peritos nacionais discutem práticas, experiências e as diversas implicações de determinados instrumentos, na tentativa de obter um equilíbrio entre especificidades domésticas de formação e soluções conjuntas tendentes a uma maior eficiência do processo de asilo, orientando esses esforços sob uma perspetiva comum e europeia desenvolvida pelos próprios Estados-Membros<sup>34</sup>. Por outro lado, o efeito multiplicador do modelo *train-the-trainer* potencia uma difusão alargada das técnicas de formação do EASO ao nível doméstico, transpondo os seus padrões especializados e comuns de forma personalizada às particularidades nacionais. Adicionalmente, o *cockpit* de formação do EASO, criado em março de 2013 para a recolha e análise estatística de dados referentes às atividades nacionais de formação, identifica necessidades e fornece orientações personalizadas para a correção de eventuais ineficiências, acompanhando proximamente o desempenho nacional ao nível da formação e potenciando a capacidade de resposta da agência.

Estes dois efeitos, associados à adesão crescente ao CFE indicada pela tabela 5 em anexo, parecem sustentar um processo gradual de aproximação das estratégias nacionais de qualificação em matéria de asilo, evidenciando o valor acrescentado de

---

<sup>33</sup> Traduzido do original em inglês: European Council on Refugees and Exiles.

<sup>34</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 23.



uma estratégia comum para a promoção do contacto entre peritos nacionais e para a expansão de um modelo uniformizado. Os ganhos de eficiência associados à centralização da cooperação prática foram confirmados pela Comissão, com destaque para a redução da duplicação de esforços entre Estados-Membros e o EASO e para uma capacidade mais eficaz de responder a novos desenvolvimentos legais e políticos<sup>35</sup>. Apuramentos realizados pela instituição junto de quinze Estados-Membros relevaram doze que utilizavam já em 2013 e de forma regular os módulos do EASO, cuja abrangência demonstra um progresso significativo, sobretudo face ao carácter recente da agência, muito embora fosse ainda limitada a menos de metade dos Estados-Membros.

O EASO trabalhou no sentido de reforçar a participação de modo a evitar que uma abrangência insuficiente do CFE levasse ao fracasso dos objetivos de harmonização. Um dos esforços levados a cabo passou pelo desenvolvimento de um sistema oficial de certificação para especialistas formados sob o método *train-the-trainer* tendente à formação de um Quadro Europeu de Qualificação<sup>36</sup>. Os módulos do CFE foram sendo sucessivamente revistos, encontrando-se atualmente 13 dos mesmos creditados por um especialista externo<sup>37</sup>. Por outro lado, a par dos seminários didáticos anuais, a agência passou a investir na realização de workshops didáticos e de ações de formação específicas, destinadas a consolidar a especialização dos profissionais de asilo no manuseamento de ferramentas práticas, se bem que a taxa de participação se manteve baixa. A iniciativa que produziu melhores resultados consistiu na realização de formações *train-the-trainer* regionais a partir de 2014<sup>38</sup>, focando-se em providenciar os conteúdos do CFE a países do centro e leste europeus em línguas acessíveis ao nível regional, de modo a ampliar a abrangência territorial dos módulos do EASO.

Em 2014, relatórios referentes ao progresso da implementação do CFE nos Estados-Membros e em países associados começaram a ser produzidos a partir dos dados recolhidos pelo *cockpit* de formação<sup>39</sup>. O gráfico 3 em anexo revela uma elevada divergência na utilização dos módulos do EASO, estando significativamente mais presentes nos programas de Estados-Membros mais antigos e com sistemas de asilo melhor desenvolvidos, nomeadamente a Suécia, os Países Baixos, a Bélgica, a

---

<sup>35</sup> *Idem*, 22, 23.

<sup>36</sup> EASO Annual General Report 2014, 11; 2015, 11, 12.

<sup>37</sup> EASO Annual General Report 2016, 19.

<sup>38</sup> Realizadas em Bruxelas, Varsóvia, Viena e Tallinn.

<sup>39</sup> EASO Annual Training Reports 2014, 2015: <https://www.easo.europa.eu/training>.

Alemanha, a Finlândia e a França<sup>40</sup>, para além da Grécia. Estes dados contrariam o receio levantado pela Comissão de que Estados com programas de formação pré-existent seriam mais resistentes à incorporação do CFE<sup>41</sup>, sendo expectável que esses países, acolhedores de um maior número de requerentes de asilo, detentores de maior experiência ao nível procedimental e de acolhimento e mais envolvidos em iniciativas de cooperação prática valorizem mecanismos que lhes permitam aperfeiçoar as suas estratégias de formação e entrar em contacto com medidas positivas implementadas noutros sistemas. O estudo realizado no âmbito do Processo de Praga relativamente à formação<sup>42</sup> confirma estes dados, realçando a integração por parte dos países acima mencionados dos módulos do EASO nos respetivos programas de formação.

Igualmente observável no gráfico 3 em anexo, Estados-Membros mais recentes, como a Hungria, a República Checa, a Roménia, a Eslovénia e a Eslováquia, assim como países aos quais o EASO prestou assistência operacional (Itália, Bulgária e Chipre), muitos dos quais localizados na rota migratória dos Balcãs, impulsionaram o desenvolvimento de ações de formação ao abrigo do CFE a partir de 2014<sup>43</sup>. Não obstante, outros Estados-Membros mostram uma participação descontinuada ao longo do tempo e insuficientemente expressiva para que se possa apurar de forma concreta o impacto do CFE, evidenciando uma importante clivagem este-oeste relativamente à intensidade de adesão ao modelo formativo do EASO.

A avaliação externa do EASO confirma estas conclusões. De um universo de 40 atores nacionais que beneficiaram ou estiveram associados às atividades de formação da agência, 44% consideraram-na útil para o seu trabalho quotidiano, enquanto 43% e 41% afirmaram que contribuíram com conteúdo especializado relevante e atualizado, respetivamente<sup>44</sup>. Embora o nível de satisfação com a qualidade dos conteúdos e com o acompanhamento da agência sejam, de facto, elevados – 82% de 40 e 86% de 79 atores nacionais, respetivamente<sup>45</sup>, os números são apenas moderadamente expressivos no respeitante à adesão e à aplicabilidade do modelo formativo do EASO. Somente 39% de

---

<sup>40</sup> Ver também: EASO Annual General Report 2016, 18.

<sup>41</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 23.

<sup>42</sup> Prague Process Guidelines on Training in the Asylum Process Approaches to Achieve Quality. 2014, 15.

<sup>43</sup> Ver também: EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2013, 70; 2014, 79; 2015, 83.

<sup>44</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 23, 24.

<sup>45</sup> *Idem*, 100.

75 peritos nacionais consideraram as ferramentas do EASO como suficientemente operacionais para uso quotidiano<sup>46</sup>. Os dados mostram, portanto, que o reconhecimento da utilidade e da relevância dos materiais formativos do EASO não incorre automaticamente na sua implementação e que a agência não foi ainda capaz de obter um compromisso individual de boa parte dos Estados-Membros com um processo efetivo de adaptação de estratégias nacionais ao modelo do CFE, impondo obstáculos importantes ao processo de harmonização para além de Estados-Membros mais antigos.

O cômputo geral não deixa de comportar potencialidades no sentido de preencher esses hiatos. Desde logo, os poucos anos de atividade do EASO assistiram a um aumento significativo e progressivo do número de formadores treinados pela agência e de formações nacionais orientadas pelo CFE. Por outro lado, o modelo do EASO está a começar a alastrar-se a Estados-Membros do leste e sul europeus, iniciando um processo de aproximação às estruturas da agência e às práticas de formação de países ocidentais e do norte. Por fim, apenas 28% de 36 peritos e formadores nacionais afirmaram não existir um programa alternativo da mesma qualidade do CFE, enquanto 66% e 56% dos mesmos consideraram, respetivamente, que alternativas seriam ou mais dispendiosas ou estariam desprovidas da dimensão europeia<sup>47</sup>. O reconhecimento do valor acrescido associado à componente europeia do CFE é importante para o futuro próximo da estratégia de formação do EASO, a par de tendências, embora tímidas, no sentido da redução das diferenças de participação entre os Estados-Membros.

Um aspeto positivo adicional consiste na relação positiva entre a intensidade da utilização do CFE pelos Estados-Membros e a importância hierárquica dos módulos, como demonstra a tabela 6 em anexo. Os módulos mais utilizados são precisamente os nucleares (Inclusão, Técnicas de Entrevista e Avaliação de Provas)<sup>48</sup>, os quais se encontravam, em abril de 2016, disponíveis em 15, 11 e 13 línguas, respetivamente, confirmando a prioridade dos mesmos na trajetória de aprendizagem e relevando o facto de a aproximação entre estratégias nacionais de formação estar a ocorrer principalmente sobre os aspetos mais importantes do processo de asilo. Outras temáticas relevantes têm conhecido também uma utilização crescente, como os módulos de Exclusão, de Entrevista a Crianças e os relativos ao Regulamento de Dublin e à Informação sobre

---

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Idem*, 99.

<sup>48</sup> Tendência mantida em 2016 - EASO Annual General Report 2016, 18.

Países de Origem (IPO), contribuindo para especializar o procedimento de asilo em áreas cruciais para o resultado final.

Contudo, progressos são ainda necessários, nomeadamente no respeitante aos esforços do EASO na capacitação administrativa doméstica no sentido de desenvolver áreas específicas do processo de asilo. Tal deve-se ao facto de parte da baixa participação de alguns Estados-Membros, sobretudo no respeitante a temáticas mais recentes e/ou complexas como a orientação sexual ou a entrevista a pessoas vulneráveis/crianças, poder estar relacionada com a inexistência ou desadequação de serviços ou de estruturas que consolidem as competências por elas veiculadas. Por outro lado, embora os módulos nucleares do EASO estejam traduzidos num número de línguas suficiente à sua compreensão pela generalidade dos Estados-Membros, a esmagadora maioria dos restantes está sobretudo disponível em idiomas ocidentais (tabela 7 em anexo), representando um obstáculo à expansão territorial do CFE na UE. Por outro lado, e não obstante o carácter recente de alguns módulos, apenas sete abrangem uma maioria confortável de Estados-Membros (pelo menos 20), realçando-se ainda a fraca relevância atribuída aos conteúdos relativos à gestão superior de serviços de asilo e à preparação de decisões administrativas, a qual evidencia um travão da adesão à medida que o CFE interfere em questões que impactam diretamente sobre o resultado final.

### 3.1.2. Concretizações ao nível da promoção da qualidade

A tabela 8 em anexo dispõe o método através do qual o EASO tem vindo a difundir boas práticas entre os Estados-Membros. Os exercícios de mapeamento têm sido acompanhados de reuniões entre peritos relativamente a técnicas procedimentais associadas aos focos temáticos do CFE, incluindo orientações relativas a iniciativas ou projetos inovadores implementados num determinado Estado-Membro e a discussão de estratégias de implementação. Mais uma vez, este domínio de atuação da agência demarca os Estados-Membros mais antigos como os que contribuem mais para o intercâmbio e para troca de práticas de qualidade, com destaque para a participação de alguns países como a Roménia, a Hungria, a Polónia e a Bulgária. A par da produção de relatórios temáticos compilando os principais resultados do exercício de mapeamento, associando as melhores práticas a determinados domínios e fornecendo orientações de implementação, os resultados das reuniões servem de base para a produção de guias práticos e de outras orientações para auxílio dos profissionais no terreno (tabela 9 em

anexo), desenvolvidos e revistos sob o modelo do CFE. Atenção especial tem sido dada à promoção de entendimentos comuns relativamente a disposições legais mais suscetíveis de causar divergências de implementação, sobretudo ao nível dos estágios procedimentais e dos critérios de concessão de proteção.

Realmente inovador, no entanto, foi o desenvolvimento de sistemas digitais interativos para a deteção de necessidades especiais e para a seleção de soluções procedimentais adequadas às condições dos requerentes de asilo no estágio de primeiro contacto, através de um conjunto de indicadores e de categorias disponíveis ao profissional de asilo. De momento, duas ferramentas desta natureza foram criadas, relativas à identificação de pessoas com necessidades especiais (IPSN<sup>49</sup>) e ao acesso ao procedimento para funcionários de primeiro contacto<sup>50</sup>, esta última desenvolvida em conjunto com a Frontex, a Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA) e o ACNUR. Disponíveis para consulta imediata, estas ferramentas viabilizam um exame personalizado da situação dos requerentes e facilitam a deteção de vulnerabilidades e de necessidades de proteção, tendo igualmente reforçado a capacidade de resposta do EASO às complexidades com as quais os responsáveis no terreno se deparam.

Acompanhando a intensificação dos seus esforços de promoção da qualidade, o EASO criou duas redes específicas em 2016 – relativas a Processos de Asilo e a Autoridades de Acolhimento – visando fomentar a cooperação reforçada relativamente aos procedimentos específicos a cada dimensão do processo de asilo, discutir objetivos e modalidades de ação conjunta, assim como formas de cooperação entre os Estados-Membros para o reforço dos padrões procedimentais domésticos<sup>51</sup>.

Apurar o impacto deste domínio de atuação é mais difícil e subjetivo comparativamente aos esforços de formação da agência, dada a inexistência de um suporte documental público. O progresso gradual associado à influência da agência sobre a regulação será previsivelmente mais árduo no domínio da qualidade, tendo em conta os maiores custos estruturais e a menor flexibilidade associados à alteração do modelo de gestão dos fenómenos de asilo relativamente à qualificação. Os esforços de socialização ao abrigo dos fóruns de cooperação do EASO devem ser concordantemente mais intensos, mas a falta de informação respeitante à incorporação, pelos Estados-

---

<sup>49</sup> <https://ipsn.easo.europa.eu/>.

<sup>50</sup> <https://www.easo.europa.eu/access-asylum-procedure>.

<sup>51</sup> EASO Annual General Report 2016, 20.

Membros, dos resultados da matriz de qualidade dificulta fortemente este ponto da análise, denotando problemas de transparência.

A avaliação da Comissão relevou elevados níveis de satisfação com a qualidade e utilidade do guia prático relativo à determinação da idade. Com resultados mais abrangentes, a avaliação externa avança 85% de um universo de 79 agentes nacionais que considerou o contributo da agência satisfatório ou muito satisfatório, enquanto 44 de 76 especialistas confirmaram a qualidade das ferramentas práticas do EASO<sup>52</sup>. Contudo, estes dados indiciam pouco para além da perceção dos atores nacionais relativamente ao valor prático dos mecanismos de promoção da qualidade procedimental do EASO, não significando uma incorporação automática dos mesmos.

A falta de informação relativamente ao impacto da agência neste domínio pode ser associada à sua sensibilidade política, mas um possível indicador poderá consistir na análise dos desenvolvimentos políticos e legais levados a cabo nos Estados-Membros conducentes a melhorias dos respetivos procedimentos. Tanto os relatórios do EASO sobre a situação de asilo na UE como os relatórios anuais sobre imigração e asilo da Rede Europeia das Migrações (REM) indiciam uma evolução geral positiva nesse sentido, especialmente ao nível do reforço de salvaguardas procedimentais e do tratamento atribuído a requerentes vulneráveis e a menores. Outras alterações prenderam-se com reformas estruturais e do pessoal para reforçar a capacidade de absorção dos fluxos de asilo, assim como a qualidade dos sistemas de acolhimento, de registo e de processamento dos pedidos em ambas as instâncias, nomeadamente através de maior investimento material e tecnológico, da introdução de procedimentos de determinação da idade, do desenvolvimento de ferramentas de pesquisa de informação, de restrições à detenção de requerentes de asilo, do reforço dos direitos à residência e da criação de procedimentos prioritários para determinados grupos de requerentes.

Não obstante o carácter positivo destes desenvolvimentos, os mesmos não podem ser totalmente associados à atuação do EASO, tanto por não haver nenhum suporte oficial que o confirme, como pelo facto de a agência não ser o único promotor da qualidade dos processos de asilo, acrescendo a Comissão, nos seus poderes de garante da implementação do acervo comunitário, os próprios Estados-Membros, o ACNUR e outras organizações. Por outro lado, deve-se empregar cautela ao interpretar

---

<sup>52</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 27, 28.

o significado de alterações legais, considerando, por um lado, o historial de atrasos e de implementação incompleta do acervo comunitário de asilo e, por outro, o hiato temporal entre a introdução de medidas legais alterando regras e práticas procedimentais e a sua generalização a todos os serviços de asilo espalhados pelo território. Outras fontes, nomeadamente as análises aprofundadas realizadas pela *Asylum Information Database* (AIDA) a partir de contributos de atores relevantes ligados aos fenómenos de asilo nos países abrangidos, denunciam vários casos de falhas de implementação e de violações dos direitos procedimentais dos requerentes, sofrendo o impacto de ineficiências administrativas localizadas, de restrições orçamentais ou da falta de pessoal qualificado, fatores que dificultam, concomitantemente, a adaptação dos instrumentos do EASO.

É insensato, no entanto, subvalorizar o contributo do EASO para a reforma procedimental na UE, tendo em conta a intensidade das dinâmicas de cooperação estabelecidas pela agência entre os Estados-Membros visando a discussão, troca e difusão de práticas. Projetos de cooperação a este nível tinham já sido desenvolvidos anteriormente ao EASO, esperando-se que essa predisposição tenha sido reforçada pelo ambiente institucionalizado das redes por ele criadas. “O facto de a agência ter, nos últimos seis anos, reunido os Estados-Membros não só para discutir, mas também para desenvolver ferramentas comuns e cooperar em destacamentos operacionais, aumentou a visibilidade das práticas do EASO”<sup>53</sup>, evolução através da qual as administrações nacionais percebem igualmente os benefícios inerentes à adaptação de boas práticas em termos de aceleração e de eficácia dos procedimentos.

Por outro lado, vários projetos de monitorização e de promoção da qualidade são levados a cabo por meio de cooperações entre Estados-Membros e o ACNUR<sup>54</sup>, não se descartando a sua associação potencial aos efeitos de rede da agência. O contacto intenso promovido entre as autoridades nacionais não se limitou aos seus quadros administrativos superiores, estendendo-se a especialistas responsáveis pela execução das várias fases do procedimento ao nível doméstico, os quais travaram conhecimento com homólogos de outros Estados-Membros, muitos dos quais não conheciam, assegurando plataformas adicionais de troca de experiências e de auxílio na promoção da qualidade<sup>55</sup>. “Aqueles que possuíam menos conhecimento em certas áreas puderam ver como alguns sistemas funcionavam e o efeito multiplicador foi muito positivo. Não

---

<sup>53</sup> Entrevista a oficial superior do EASO.

<sup>54</sup> EASO Annual Report on the Situation of Asylum in the EU 2013, 70; 2014, 79; 2015, 83.

<sup>55</sup> Entrevista a oficial superior do EASO.

é suficiente observar, é necessária uma ação efetiva para mudar as coisas, mas o quadro legal europeu está a ser reformado e tornou-se muito realista e trabalhável”<sup>56</sup>.

### 3.1.3. Considerações Finais

Finda a análise detalhada destes dois domínios de atuação do EASO, cabe aferir dois elementos principais: o cumprimento, pela agência, dos objetivos subjacentes ao seu mandato e o impacto destas atividades ao nível da harmonização. Quanto ao primeiro elemento, a análise anterior permitiu perceber que o EASO foi bem sucedido na criação de uma estrutura de formação e de promoção da qualidade consistente, especializada e acessível, maximizando os seus recursos através de um efeito multiplicador com resultados positivos ao nível de alastramento do modelo da agência, sem deixar de revelar algumas falhas de abrangência. O EASO desenvolveu módulos estruturados segundo padrões de qualidade em linha com o acervo comunitário, atualizando-os regularmente e encontrando-se a desenvolver dois adicionais, um dos quais referente a intérpretes. A agência estabeleceu igualmente mecanismos complexos de deteção das melhores práticas, assim como fóruns dinâmicos para a sua troca, discussão e transposição. A qualidade destes instrumentos e mecanismos foi confirmada pela maioria dos atores relevantes, podendo-se assim concluir que a agência logrou em assumir-se como centro relevante de difusão de boas práticas e de conteúdos de formação em matéria de asilo na UE. O crescente grau de participação por parte dos Estados-Membros é um fator comprovativo, sustentando a construção de credibilidade da agência nestes dois domínios, sobretudo ao nível do fomento de uma cultura de formação europeia.

Em termos de abrangência, o EASO não foi capaz de assegurar a participação da totalidade dos Estados-Membros no seu trabalho, falhando em ultrapassar os seus constrangimentos institucionais. Os Estados-Membros mantêm total discrição relativamente à implementação do modelo do EASO, cuja falta de aplicabilidade direta atrasa o processo de adaptação e, consequentemente, a harmonização dos padrões formativos e procedimentais. Apenas alguns Estados-Membros contribuem ativa e intensamente para os resultados da agência, maioritariamente os mais antigos e experientes na área do asilo, o que, especialmente nos primeiros anos de funcionamento do EASO, contribuiu para adensar a clivagem entre Estados-Membros ocidentais e

---

<sup>56</sup> *Idem.*



orientais no respeitante à especialização procedimental, clivagem essa igualmente acentuada pela limitada disponibilidade dos produtos para além do inglês<sup>57</sup>.

Não obstante, em virtude do alargamento e da intensificação das atividades do EASO, assim como dos esforços levados a cabo pela agência para colmatar barreiras linguísticas e alargar a participação, observa-se uma evolução positiva, embora tímida, no tocante à abrangência do modelo de formação e qualidade do EASO. As taxas de participação aumentaram em geral a partir de 2014, com um impulso de vários Estados-Membros do leste e sul europeus (Grécia, Polónia, Hungria, Eslováquia, Lituânia, Malta, Eslovénia, Estónia)<sup>58</sup> não só na realização de sessões de formação nacionais, como também na produção de ferramentas comuns. Embora numa intensidade bastante menor relativamente aos países ocidentais, esta tendência acompanhou o aumento da lista de línguas disponíveis da agência, mostrando os benefícios consideráveis da colmatação de barreiras linguísticas para o alargamento da participação e vice-versa, assim como para a mitigação gradual da clivagem este-oeste. Nesse respeito, é crucial que uma maior participação induza um reforço dos contingentes especializados disponíveis ao EASO, contribuindo para aliviar tanto os encargos de países individuais como os constrangimentos e a pressão substanciais sobre a capacidade do EASO de satisfazer a crescente procura de serviços de formação por parte dos Estados-Membros<sup>59</sup>, resultante do alargamento dos quadros profissionais de asilo em vários Estados-Membros em 2015 e 2016<sup>60</sup>.

A participação parcial nas atividades de formação e de qualidade do EASO não exclui uma tendência no sentido da harmonização, pelo menos entre os países que mais intensamente trabalham com os modelos da agência e que os incorporaram de forma efetiva. No que a esses países diz respeito, o processo de harmonização das estratégias de qualificação de profissionais de asilo está em bom curso, havendo indícios de que o constante e intenso contacto entre eles esteja a produzir o mesmo efeito ao nível da estrutura dos seus procedimentos. De forma gradual, alguns Estados-Membros do leste e sul europeu estão igualmente a aproximar-se dos seus parceiros, à medida que intensificam a sua presença nas atividades do EASO. Não obstante, como já foi

---

<sup>57</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 23.

<sup>58</sup> REM. EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2015, 22; 2016, 25.

<sup>59</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 23.

<sup>60</sup> Entrevista a oficial com próximo contacto institucional com o EASO.

analisado, a maior ou menor utilização dos conteúdos regulatórios do EASO depende do carácter menos ou mais politizado dos mesmos. Relativamente a temáticas mais neutras ou sobre as quais o consenso é mais fácil de atingir, “a harmonização tornou-se mais profunda, nomeadamente no respeitante a técnicas de entrevista e talvez padrões de acolhimento, mas não tanto em áreas mais sensíveis como determinações legais sobre os pedidos. No tocante às primeiras, os obstáculos à harmonização são menores, dado não afetarem diretamente a decisão de atribuição de proteção”<sup>61</sup>.

O processo de harmonização promovido pelo EASO é assim caracterizado por uma abrangência parcial, mas crescente, dos Estados-Membros. Embora estes resultados contrariem os objetivos do EASO, a imputação de responsabilidades por essas insuficiências é complexa, tendo-se demarcado fracassos tanto ao nível da aplicabilidade dos produtos da agência como ao nível do compromisso dos Estados-Membros para com as suas atividades, cuja expansão depende essencialmente desse mesmo compromisso. A inclusão de todas as administrações de asilo europeias serve o propósito de permitir às estruturas do EASO desenvolver ferramentas práticas que abranjam e sejam adaptáveis ao maior número possível de especificidades domésticas, tendo em conta a capacidade humana limitada do EASO para o efeito e os recursos financeiros reduzidos para a reforçar (tabelas 10 e 11 em anexo), pelo que o primeiro passo tem de partir dos Estados-Membros.

Em suma, o contraste entre o carácter recente da agência e os resultados consideráveis atingidos até ao momento agora potencialidades quanto ao desenvolvimento do processo de harmonização destes dois domínios de atuação no futuro próximo. Embora lento e não sem impasses, já abrangeu efetivamente importantes elementos do processo de asilo por meio de uma metodologia especializada, a qual está a moldar de forma progressiva o saber-fazer dos Estados-Membros relativamente a métodos de entrevista, de recolha de informação ou de exame de provas, entre outros aspetos.

### **3.2. Apoio à Informação e à Documentação**

A recolha, tratamento e difusão de informação de asilo na UE é o terceiro grande foco do apoio permanente do EASO e dos elementos que mais motivou o seu estabelecimento, em virtude do reconhecimento das fortes divergências de interpretação

---

<sup>61</sup> *Idem.*

relativamente aos fenómenos de asilo e das disparidades informativas entre os Estados-Membros, assim como do seu impacto divergente na forma e nos resultados dos processos de asilo. Nessa senda, segundo o seu regulamento fundador, o EASO recolhe “... informações pertinentes, fiáveis, exatas e atualizadas sobre os países de origem dos requerentes de proteção internacional ...” (artigo 4º(a)), com aplicações na prestação de assistência operacional (artigo 9º(2)), e promove o intercâmbio de informação entre as autoridades nacionais e outros atores relevantes no domínio do asilo (artigos 11º(1) e 12º(1)), com o objetivo derradeiro de uniformizar os meios e as fontes de informação, para além de contribuir para uma gestão correta dos fluxos de asilo na UE.

### 3.2.1. Informações sobre Países de Origem (IPO)

A prioridade no domínio de IPO consiste na recolha e provisão de dados relativos à situação política, securitária e social nos países de origem e ao seu impacto nas condições e motivações subjacentes à deslocação forçada para a Europa, viabilizando aos Estados-Membros apurar com precisão a necessidade, ou falta dela, de proteção dos requerentes. Disponibilizando um corpo de informação comum, a atuação do EASO ao nível de IPO fomentaria a harmonização dos critérios de avaliação entre os Estados-Membros (artigo 4º(e)), conducente, por sua vez, ao igual tratamento dos pedidos de asilo independentemente do país onde os mesmos fossem apresentados. Dada a existência paralela de fontes de informação nacionais e internacionais no domínio de IPO, subjaz a este domínio a necessidade de o EASO assegurar resultados práticos relevantes que se sobreponham às alternativas.

Uma primeira medida para cumprir esses objetivos consistiu na produção de relatórios especializados de IPO, focados nos principais países de origem dos maiores fluxos de requerentes de asilo para a União e realizados sob uma metodologia própria do EASO<sup>62</sup> assente em padrões exigentes de recolha, seleção, análise e validação da informação. Até ao momento, o EASO publicou 23 relatórios e análises comparativas – relativos ao Afeganistão, à Eritreia, à Nigéria, ao Paquistão, à Federação Russa, à Somália, à Turquia e aos Balcãs Ocidentais<sup>63</sup> – abrangendo temáticas específicas como alternativas internas de proteção, guerras civis (casos da Síria e do Afeganistão), grupos insurgentes e recrutamento (Afeganistão), a situação de grupos vulneráveis (Rússia e

---

<sup>62</sup> EASO Country of Origin report methodology. Julho de 2012: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinalayout\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/coireportmethodologyfinalayout_en.pdf).

<sup>63</sup> <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/country-origin-information/country-reports>.

Nigéria), o impacto da violência na estabilidade nacional e o tráfico de seres humanos, associando essas temáticas às tendências migratórias e aos fatores de atração pela Europa. As avaliações do EASO revelam níveis elevados de satisfação e de utilização dos relatórios<sup>64</sup>, mas “o EASO esforçou-se por trabalhar em métodos de convergência e outros exercícios de IPO e ao nível de formação que fossem para lá dos relatórios, factuais e não conclusivos”<sup>65</sup>. Estes fornecem um quadro geral de orientação relativamente à situação nos países de origem que é necessário complementar e atualizar.

O Portal IPO do EASO, transferido pela Comissão em 2012, visou desempenhar essa função, consistindo num repositório de informação substancial e pertinente para depósito regular por parte dos Estados-Membros e de outras organizações, contendo ainda um sistema de validação e de atualização regular. Ao tornar esses conteúdos acessíveis em toda a UE, o portal alargou o acesso e o volume de informação disponível aos atores relevantes, beneficiando em particular os Estados-Membros, mas sobretudo aqueles que não possuem sistemas de informação bem desenvolvidos ou capacidades especializadas de recolha, tratamento e validação da informação, como é o caso de Malta e do Chipre. O portal IPO do EASO tornou-se assim um elemento de valor acrescentado para a cooperação prática a nível informal, estando hoje diretamente ligado às bases de dados alemã (MILo), francesa (OFPRA), norueguesa (LANDINFO), sueca (LIFOS) e finlandesa (TELLUS), fontes ricas em virtude da vasta experiência dos respetivos sistemas de asilo e do maior desenvolvimento dos mecanismos de validação e atualização desses Estados-Membros.

A qualidade dos esforços de atualização da informação por parte do EASO foi reconhecida pela Comissão, incluindo o potencial do portal para a promoção da harmonização de IPO ao nível europeu<sup>66</sup>, mas com base no contributo de menos de metade dos Estados-Membros, evidenciando uma utilização incompleta do portal parcialmente motivada por barreiras linguísticas. O intervalo entre as avaliações registou progressos, com níveis mais elevados e abrangentes de satisfação com o trabalho do EASO na disseminação e validação de IPO em 2014 e 2015 (72% de 79

---

<sup>64</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 10; Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 28.

<sup>65</sup> Entrevista a oficial superior do EASO.

<sup>66</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 11, 12.

atores nacionais)<sup>67</sup>, demonstrando avanços positivos relativamente ao desempenho da agência e ao aumento do recurso ao portal por parte das administrações domésticas. Em 2015, o portal continha mais de 100 mil documentos e contava com cerca de 600 utilizadores registados, aos quais se juntaram mais 300 no seguimento da abertura parcial ao público, auxiliados por uma ferramenta prática de pesquisa online de IPO.

Contudo, a persistente falta de um sistema de standardização linguística acessível à generalidade dos utilizadores continua a ser um entrave importante à difusão uniformizada da informação, pese embora a influência de iniciativas de cooperação prática promovidas pelo EASO no sentido de aproximar metodologias, desenvolver capacidades domésticas de pesquisa de IPO, colmatar barreiras linguísticas e mitigar hiatos informativos entre Estados-Membros. Estes esforços assentaram na Abordagem de Rede do EASO, criada a partir da rede de cooperação EURASIL (transferida da Comissão em março de 2012) e formada por dois elementos nucleares. Uma Rede Estratégica de IPO, composta pelos dirigentes das unidades nacionais de IPO ou por peritos nacionais, para além de representantes da Comissão e do ACNUR, delinea iniciativas de cooperação prática e de formação neste domínio, enquanto as redes de especialistas, reunindo peritos em determinados países de origem ou temáticas, funcionariam como fóruns de partilha de informação, fontes e práticas de IPO, de avaliação de necessidades informativas e de estratégias de capacitação de produção de informação, concretizando as linhas de ação planeadas pela Rede Estratégica.

As primeiras iniciativas tomaram a forma de workshops práticos sobre a Síria, reunindo pela primeira vez especialistas com o propósito de acompanhar em conjunto a situação no país e discutir a forma mais adequada de lidar com os fluxos migratórios resultantes. Seguiram-se outros eventos do género, como workshops, seminários e conferências de seguimento relativas a vários países de origem, com uma inovação introduzida em 2016, nomeadamente, a criação de ferramentas de verificação da origem para a Síria e a Eritreia especificamente destinadas a investigadores de IPO e responsáveis pela tomada de decisão ao nível procedimental. A par da realização de formações regionais a partir de 2014 para providenciar apoio personalizado a alguns Estados-Membros na utilização do portal IPO e na colmatação de necessidades

---

<sup>67</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 27.

informativas específicas<sup>68</sup>, estas iniciativas contribuíram para alargar e especializar o conhecimento dos Estados-Membros respeitante aos principais países ou regiões de origem dos requerentes de asilo na União, impulsionando o aumento gradual das redes de especialistas para dez<sup>69</sup> totalizando 225 participantes (tabela 12 em anexo). Estes últimos números parecem limitados, mas deve-se ter em conta que as redes possuem focos regionais que não afetam todos os Estados-Membros, ou pelo menos com a mesma intensidade, pelo que não representarão uma necessidade regular para todos.

### 3.2.2. Apoio à informação na gestão dos procedimentos de asilo

A par da recolha e disseminação de IPO, o EASO apoia os Estados-Membros na documentação de dados relativos a outras questões ligadas ao asilo, como a situação dos requerentes chegados à UE, tendências de migração para a Europa, rotas tomadas e países de trânsito. O EASO veicula estas informações através de dois meios principais. De carácter mais genérico, o relatório anual sobre a situação de asilo na União Europeia<sup>70</sup> fornece análises estatísticas e compreensivas dos fenómenos de asilo relevantes para a União, incluindo tendências de deslocação e os principais desenvolvimentos políticos, legais e procedimentais levados a cabo pelos Estados-Membros. A Comissão destacou a fácil aplicação dos relatórios ao nível doméstico, assim como a sua imparcialidade e transparência<sup>71</sup>, enquanto 82% de um total de 76 inquiridos pela avaliação externa confirmaram a sua qualidade<sup>72</sup>.

De maior importância para a manutenção de um fluxo constante de informação estatística e analítica para auxílio das decisões nacionais são as atividades do EASO no domínio do Sistema de Alerta Rápido e de Preparação (SAP<sup>73</sup>). A par dos fundamentos estipulados pelo artigo 9º do regulamento fundador do EASO, o SAP foi adicionalmente informado pelas conclusões do Conselho JAI de março de 2012<sup>74</sup> e pelo mecanismo

---

<sup>68</sup> Para os seguintes grupos de países: Portugal e Espanha; Grécia e Chipre; Itália e Eslovénia; Malta; Alemanha (visando especificamente a utilização de IPO nos procedimentos judiciais em sede de asilo).

<sup>69</sup> Relativas ao Afeganistão, à Eritreia, ao Irão, ao Iraque, ao Paquistão, à Rússia, à Somália, à Síria, à Ucrânia e à África Ocidental.

<sup>70</sup> <https://www.easo.europa.eu/annual-report>.

<sup>71</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 14, 15.

<sup>72</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 38.

<sup>73</sup> Early Warning and Preparedness System: <https://www.easo.europa.eu/analysis-and-statistics>.

<sup>74</sup> Conselho. Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. 3151<sup>st</sup> JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting. Brussels, 8 March 2012, 2-3.

corretivo previsto no artigo 33º do regulamento de Dublin reformulado<sup>75</sup>. Este último teve maior relevância operacional para o EASO, encarregando-o de monitorizar os fluxos de asilo e a situação nos países de origem de forma regular, de modo a detetar potenciais riscos de pressão migratória e insuficiências na capacidade de estruturas domésticas para lidar com elas de forma atempada (alerta rápido). A partir desse ponto, o EASO recebe o mandato de auxiliar as administrações nacionais em questão no desenvolvimento de planos operacionais visando a reforma ou aperfeiçoamento das estruturas de asilo (preparação), acompanhando os Estados-Membros, a Comissão e todos os atores relevantes com a provisão de informação a partir do SAP.

Para concretizar estes objetivos, o EASO ambicionou o desenvolvimento de uma metodologia que especializasse a análise estatística especificamente pertinente ao asilo, tornando os quadros informativos mais precisos, sistemáticos e completos<sup>76</sup> e resultando num reforço da capacidade de recolha, análise e comunicação de informação entre Estados-Membros e entre eles e o EASO. Foi um projeto ambicioso, considerando divergências metodológicas e de interpretação do acervo comunitário marcantes entre sistemas nacionais, assim como ineficiências administrativas na transmissão de informação, fatores subjacentes a falhas de comparabilidade de dados e à falta de precisão de estatísticas agregadas ao nível europeu<sup>77</sup>. Procurando ainda harmonizar os métodos de recolha e análise de dados, o que contribuiria, por sua vez, para um fluxo comum de informação, o EASO reuniu peritos nacionais, europeus e internacionais num Grupo para a Provisão de Estatísticas (GPE<sup>78</sup>). Em 2012, este fórum desenvolveu 22 indicadores estatísticos quantitativos e qualitativos para o funcionamento do SAP, em consonância com a legislação europeia referente às estatísticas migratórias<sup>79</sup> e visando uma abrangência progressiva e faseada de todos os elementos do SECA, de modo a assegurar ao máximo a organização dos dados e a sua correta leitura.

---

<sup>75</sup> Regulamento (UE) Nº 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

<sup>76</sup> EASO. 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, 31.

<sup>77</sup> ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2014, 59.

<sup>78</sup> Traduzido do original em inglês: Group for the Provision of Statistics.

<sup>79</sup> Regulamento (CE) Nº 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Julho de 2007 relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) nº 311/76 do Conselho relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros.

O funcionamento do SAP está sumarizado na figura 1 em anexo. Dados mensais providenciados pelos Estados-Membros e o mapeamento de boas práticas analíticas aplicadas ao nível nacional suportam o desenvolvimento de estudos de viabilidade e de exercícios-piloto de recolha de dados para cada aspeto do procedimento de asilo. A segunda fase do SAP, iniciada em março de 2014, assentou nos procedimentos de primeira instância sob 4 indicadores – pedidos apresentados, pedidos retirados, decisões e processos pendentes, enquanto a terceira, lançada em setembro de 2015, se focou no acesso ao procedimento, no acolhimento, no procedimento de Dublin e no regresso. A partir dos dados recolhidos, a agência produz relatórios mensais e trimestrais compreensivos sobre os focos temáticos ou nacionais abordados, exclusivos aos Estados-Membros e a outros membros do GPE, como a Frontex, a Agência Europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA) e o ACNUR. Com a Frontex, o EASO partilha, desde 2014, análises mensais de risco, enquanto a cooperação com estes atores contribui para a redução de fontes de informação duplicadas ao nível europeu<sup>80</sup>.

A contribuição especial do EASO para o anuário estatístico do ACNUR<sup>81</sup> discorre sobre os resultados do processo de aproximação metodológica descrito acima. Para além de confirmar a participação de todos os Estados-Membros, assim como da Suíça e da Noruega, na provisão de dados para o SAP, a agência dá conta de uma aproximação dos métodos nacionais de recolha e tratamento estatístico aos indicadores formulados pelo GPE, sobretudo ao nível do acolhimento, das decisões de primeira instância e do término dos procedimentos associados ao processo de Dublin. Embora seja sensato considerar o tempo relativamente reduzido de funcionamento do SAP como insuficiente para assegurar uma harmonização completa, os resultados apontam para progressos positivos nesse sentido, com um impacto direto na melhoria da qualidade das análises e dos produtos do EASO assentes num corpo mais completo de informação. De acordo com o apurado pela Comissão, 15 membros do GPS afirmaram utilizar diariamente os produtos desenvolvidos pelo SAP, incluindo o ACNUR, enquanto 12 defenderam que os mesmos aumentaram o seu conhecimento da situação de asilo de forma significativa e 14 que cobriam as suas necessidades especiais<sup>82</sup>. Os resultados do

---

<sup>80</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 17.

<sup>81</sup> UNHCR Statistical Yearbook 2014, 56-61.

<sup>82</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 16.



gráfico 4 em anexo evidenciam um grau mais elevado de satisfação no decurso da avaliação externa, indicando ainda um alargamento da abrangência dos produtos do SAP ao nível doméstico, não obstante a persistência de duplicações<sup>83</sup>.

Os dados apresentados confirmam, desta forma, que os mecanismos de recolha e de tratamento de informação de asilo do EASO foram bem sucedidos em criar um fluxo de informação constante, coeso e abrangente das necessidades estatísticas dos sistemas nacionais de asilo, por fruto do potenciamento das sinergias entre administrações nacionais e o EASO. A metodologia da agência, ancorada na participação total dos Estados-Membros, contribuiu igualmente para colmatar falhas e hiatos informativos entre sistemas individuais, disponibilizando os resultados a todas as administrações. Em breve estarão mesmo acessíveis numa nova plataforma, o Sistema de Informação e Documentação (IDS<sup>84</sup>), no qual serão complementados por análises compreensivas do funcionamento dos procedimentos de asilo nos Estados-Membros individuais, no seguimento de opiniões levantadas no sentido de criar condições para a visualização, comparação e partilha facilitadas de práticas nacionais. Até ao momento, esses exercícios de mapeamento foram realizados aos sistemas búlgaro, cipriota e italiano, países sujeitos a fortes pressões migratórias, ao nível da preparação procedimental, da capacidade de acolhimento e das transferências de Dublin em situações de emergência, beneficiando dos dados recolhidos, entre outras fontes, pela Matriz de Qualidade do EASO.

### 3.2.3. Considerações Finais

A análise dos dois pontos anteriores releva um processo gradual de construção de capacidade e de credibilidade, por parte do EASO, no que diz respeito à produção de informação relevante em matéria de asilo relativamente a países de origem, fluxos migratórios, tendências e motivações de deslocação. A agência adquiriu um papel de relevo no domínio por meio do estabelecimento de métodos de recolha, tratamento, validação e disseminação do conhecimento quantitativo e qualitativo circunscrito aos fenómenos de asilo, para além de mecanismos e fóruns complementares que contribuíram para o potenciamento da cooperação prática, da partilha de técnicas analíticas e de informação, assim como do desenvolvimento de estratégias comuns.

---

<sup>83</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 38.

<sup>84</sup> Information and Documentation System: <https://www.easo.europa.eu/information-analysis/ids>.

Ambas as avaliações atestam ao sucesso da participação de especialistas nacionais nas mesmas, destacando a proeminência adquirida pelo EASO na promoção da cooperação prática “perante uma gama alargada de intervenientes”<sup>85</sup>.

Os Estados-Membros empenharam-se em contribuir para o funcionamento do SAP, assim como em adquirir um conhecimento mais profundo relativamente aos sistemas uns dos outros e aos fenómenos de asilo por meio do portal IPO do EASO e das redes especializadas. Não obstante, o apuramento do impacto deste domínio de atuação da agência é complexo de concretizar, tendo em conta o objetivo subjacente de uniformização do suporte informativo que fundamenta as decisões sobre pedidos de proteção, como patamar conducente à obtenção de iguais níveis de tratamento por nacionalidade e condições específicas do requerente. Nesse sentido, pressupõe-se que uma crescente adesão às atividades do EASO ocasione um processo automático e progressivo de harmonização dos rácios de reconhecimento e de atribuição de proteção na União.

Quanto a este último elemento, as tabelas 13 a 20 mostram a evolução dos rácios de reconhecimento nos dezasseis Estados-Membros que acolhem um maior número de requerentes de asilo em relação aos 8 principais países de origem de migração forçada para a União, contrastando as variações de reconhecimento antes e depois da criação do EASO. Os dados mostram que, à exceção da Síria, persistem fortes divergências ao nível do reconhecimento por nacionalidade entre Estados-Membros, as quais se estendem ao tipo de proteção concedida (estatuto de refugiado, de proteção subsidiária ou humanitário). A falta de harmonização dos resultados de asilo ao nível europeu é evidenciada pelo forte contraste entre variações percentuais relativamente à média do total de países considerados, formadas a partir da distância dos valores maior e menor de reconhecimento em relação ao médio. Alguns sistemas de asilo continuam a apresentar percentagens mínimas ou nulas de atribuição de proteção (Grécia, Hungria, Chipre, Roménia), enquanto o grau de variação entre Estados-Membros relativamente ao reconhecimento de nacionais russos, iranianos e afegãos aumentou após a criação do EASO, que não teve um efeito determinante, se de facto o chegou a exercer, sobre a ligeira redução das disparidades no tocante aos restantes países.

---

<sup>85</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 12; Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 29.

A clivagem entre Estados-Membros mais antigos e mais recentes continua a manifestar-se de forma significativa nesta dimensão, se bem que os segundos se aproximam dos primeiros em vários casos e ultrapassam-nos mesmo em termos de decisões positivas emitidas em alguns períodos e em relação a algumas nacionalidades. A análise separada dos Estados-Membros mais experientes ao nível do asilo (realçados a verde nas tabelas 13 a 20 em anexo) indica, por sua vez, reduções substanciais das variações percentuais relativamente ao nível médio de reconhecimento entre eles, evidenciando o maior número de decisões positivas emitidas na Europa ocidental e do norte, se bem que as divergências entre os países dessas regiões ainda são significativas e os graus de variação aumentaram mesmo após o estabelecimento do EASO no referente a nacionais iranianos, russos e somalis, resultados ocasionalmente observáveis relativamente aos 16 países considerados.

Estes dados comprovam a falta de tradução dos esforços do EASO no domínio da informação e da documentação em produzir um efeito harmonizador sobre os resultados de asilo na UE, refletindo uma clivagem entre a participação dos Estados-Membros nas iniciativas da agência e o compromisso interno em orientar as decisões procedimentais de acordo com os seus resultados informativos e de cooperação prática. Na tentativa de explicar essa clivagem, outros fatores podem ser avançados. Como o próprio EASO avança, o SAP ainda não abrangeu todos os elementos do SECA e os indicadores estatísticos ainda não estão desenvolvidos ao ponto de examinarem com total precisão a qualidade dos procedimentos, sobretudo ao nível da acomodação regular e de emergência, do número de pessoal disponível no terreno, do tempo de duração do processamento dos pedidos e dos procedimentos de recurso<sup>86</sup>. Por outro lado, foram levantadas dúvidas em relação à correção dos dados utilizados para os exercícios do SAP, cuja validade não é realizada aquando da sua introdução, sendo incerto se poderão mesmo ser utilizados para sustentar de forma sólida o processo de tomada de decisão<sup>87</sup>. Esta questão está ligada ao facto de o SAP se destinar à produção e difusão de informação relativa aos últimos desenvolvimentos no domínio do asilo no menor espaço de tempo possível, pelo que a aplicação da metodologia de validação de informação do EASO pode não estar sempre assegurada. A existência de mecanismos de produção e de validação de informação paralelos ao EASO em vários Estados-Membros coloca um

---

<sup>86</sup> ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2014, 66.

<sup>87</sup> Garlick, Madeline. In A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference. 26 e 27 de fevereiro de 2016, 10.

entreve adicional à abrangência dos resultados de IPO e do SAP, com as subsequentes implicações na harmonização da informação ao nível europeu.

Importa ainda considerar o impacto de fatores políticos, especialmente no tocante ao mecanismo previsto no artigo 33º do regulamento de Dublin III, o qual instrui Estados-Membros a corrigir problemas estruturais por meio de um plano de ação caso estejam sujeitos a pressões que coloquem em risco a aplicação do referido regulamento. O impacto político deste mecanismo prende-se com o facto de, embora o artigo 33º não preveja a suspensão das transferências de requerentes de asilo quando verificadas condições graves relativamente ao tratamento dos mesmos, a mesma poder ser imposta em sede judicial, na semelhança das decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia que serviram de base para a suspensão das transferências sob o procedimento de Dublin para a Grécia em 2011. Os acórdãos das duas instâncias não se circunscreveram ao caso grego, generalizando a interdição a qualquer situação semelhante verificada na Europa e na UE, o que motivou críticas ao facto de nem o artigo 33º nem o SAP terem alguma vez sido acionados a apontar como fator subjacente o receio dos Estados-Membros em conferir um grau de gravidade a determinadas situações justificativo da necessidade de suspensão das transferências<sup>88</sup>, pesem embora as situações graves detetadas em 2013 e 2014 na Bulgária e em Itália e que poderiam incorrer potencialmente na ativação dos mecanismos<sup>89</sup>. Como será aprofundado no próximo subcapítulo, quando confrontados com aumentos repentinos dos afluxos de requerentes nos seus territórios, ambos os países viram as suas capacidades de acolhimento excedidas e condições anteriormente graves deterioraram-se ainda mais, sobretudo no caso de Itália. Nessas situações, as transferências regulares sob o regulamento de Dublin sobrecarregaram ainda mais os procedimentos domésticos e colocaram pressões adicionais sobre a qualidade do acolhimento, submetendo os indivíduos transferidos a condições bem abaixo dos padrões mínimos internacionais.

Considerações políticas desta natureza são igualmente extensíveis à explicação da forte divergência entre rácios de reconhecimento, refletindo-se em dois resultados principais. Em primeiro lugar, demonstram os graves limites de solidariedade em relação a países sob pressão migratória e que beneficiariam da suspensão das

---

<sup>88</sup> *Idem*, 11.

<sup>89</sup> AIDA. Mind the Gap: An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System, Annual Report 2013/2014, 35-36.

transferências sob o procedimento de Dublin, limites agravados pelas tensões resultantes da recente crise migratória. Por outro lado, demonstram o fraco impacto do EASO sobre situações políticas sensíveis ou sobre patamares do procedimento suscetíveis de serem condicionados por fatores paralelos à eficiência e à eficácia procedimentais, por um lado, e à correta e justa fundamentação da decisão final, por outro, nomeadamente objetivos restritivos ou ideológicos associados a uma menor taxa de reconhecimento. Estes fatores escapam à capacidade do EASO de os influenciar, em virtude, mais uma vez, dos seus constrangimentos institucionais e da falta de carácter vinculativo dos seus produtos e análises informativas. Embora responsável pela gestão e pelo desenvolvimento do SAP, o EASO não controla a sua ativação no advento de situações de crise tal como previstas no artigo 33º do regulamento de Dublin. A falta de recurso aos instrumentos mais adequados para a resolução de situações migratórias graves, mas que não constituem ainda uma crise, é contraproducente e incorre no desaproveitamento das estruturas existentes para o efeito, na medida em que não é dada a devida atenção a problemas sistémicos em fase de desenvolvimento e que podem despoletar a rutura do sistema de asilo no respeitante à gestão dos fluxos de forma ordenada<sup>90</sup>. Infelizmente, é isso que acontece na UE ao nível do asilo.

### **3.3. Assistência Operacional**

A assistência operacional a Estados-Membros sujeitos a pressões migratórias constituiu a primeira prioridade do EASO, quando a agência prestou auxílio à Grécia em 2011. O potenciamento das capacidades de acolhimento e de processamento de sistemas de asilo fragilizados serve o propósito de contribuir para uma gestão mais eficaz dos fluxos de asilo na UE, constando as condições gerais relativas à prestação de assistência operacional nos artigos 8º, 9º e 10º do regulamento fundador do EASO. A agência recolhe informação relevante à compreensão da situação e dos meios disponíveis no terreno, assim como da forma como recursos adicionais poderão ser implementados, atuando por meio de Equipas de Apoio em matéria de Asilo (EAA), compostas por peritos disponibilizados pelos Estados-Membros para a constituição do Contingente de Intervenção em Matéria de Asilo (CIMA), formado em 2011 a partir de um conjunto de perfis especializados adequados às tarefas operacionais da agência. A capacidade operacional do EASO é, por conseguinte, indissociável da disponibilização de recursos humanos nacionais para o efeito, dependendo essencialmente de um pedido

---

<sup>90</sup> Confirmado em sede de entrevista a oficial superior do EASO.

formal do Estado-Membro em questão (artigo 13º(1)), o qual define a forma e a duração da assistência estipulados no plano operacional assinado com o diretor executivo do EASO (artigos 16º e 18º).

O auxílio prestado pela agência varia consoante a gravidade da situação: o regime especial aplica-se a situações de pressão moderada que requerem um reforço temporário das estruturas existentes, enquanto o regime de emergência se debruça na introdução de reformas estruturais num contexto marcado por ineficiências graves que dificultam seriamente a capacidade de gestão dos fluxos de asilo. Até à data, seis Estados-Membros foram alvos de intervenção do EASO (tabela 21 em anexo), destacando-se a Grécia, a Bulgária, a Itália e o Chipre pela duração do apoio concedido e pela maior gravidade das situações domésticas. O auxílio prestado à Suécia e ao Luxemburgo limitou-se ao reforço da formação ao nível do processamento de pedidos de asilo numa altura em que os instrumentos de formação do EASO não estavam ainda operacionais, pelo que a análise se focou nos primeiros quatro Estados-Membros, a partir dos quais foi possível examinar de forma precisa o papel desempenhado pelo EASO e o seu impacto na resolução de ineficiências estruturais e de pressões particulares.

### 3.3.1. Grécia

O plano operacional do EASO para a Grécia visou apoiar a aplicação do plano de ação assinado entre o governo grego e a Comissão em 2010 para a reforma geral do sistema de asilo interno<sup>91</sup>. O país não dispunha à data de qualquer serviço administrativo nem de procedimentos organizados para o processamento dos pedidos de proteção, o qual estava a cargo de diretórios locais da polícia desprovidos de qualificações adequadas. A situação era marcada por uma forte ineficiência administrativa, refletida no número de casos pendentes oscilando à volta dos 50 mil em 2010 e 2011 (tabela 22 em anexo) e em rácios de reconhecimento bastante reduzidos (tabelas 13 a 20 em anexo). A capacidade do sistema de acolhimento interno, na altura de cerca de 1000 lugares, era claramente insuficiente, situação agravada pela apresentação de 10 mil novos pedidos de asilo em 2010 e cerca de 9 mil em 2011, levando a maioria dos requerentes a residirem em centros de detenção sobrelotados, ou

---

<sup>91</sup> Greece National Action Plan for Migration Management. 25 de agosto de 2010.

mesmo na rua, e muitos a fugirem dos centros e do país<sup>92</sup>. As condições essenciais de acomodação e os serviços subjacentes eram assegurados por organizações não-governamentais (ONG), pelo apoio bilateral de vários países e do ACNUR e pelo financiamento do FER, mas encontravam-se bem abaixo dos padrões mínimos constantes na legislação europeia e internacional<sup>93</sup>, suscitando a suspensão de transferências sob o procedimento de Dublin em 2011 após a emissão dos acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Tendo o governo grego aprovado legislação no sentido de criar um Serviço Inicial de Acolhimento, um Serviço de Asilo, responsável pelo processamento dos pedidos de proteção, e uma Autoridade de Recurso<sup>94</sup>, o EASO estava encarregado de auxiliar o estabelecimento e o funcionamento dessas estruturas<sup>95</sup>. Em 2011, 11 EAA implementaram, em conjunto com as autoridades gregas, ferramentas práticas no sentido de desenvolver um sistema de registo e de identificação dos requerentes, principalmente aqueles em situação vulnerável, reforçar a capacidade de análise de dados e criar um plano de formação para o pessoal dos novos serviços, sobretudo no referente à execução do procedimento em ambas as instâncias. Relativamente ao reforço da capacidade de acolhimento, o EASO providenciou aos centros de detenção e de acolhimento documentos técnicos e orientações práticas relativas ao tratamento de grupos vulneráveis e de menores não acompanhados.

Em maio de 2012 verificavam-se já algumas melhorias, em virtude do aumento do pessoal e do reforço da capacidade administrativa. O número de pedidos de proteção em exame pendente foi reduzido em quase 30% e o número de casos examinados em ambas as instâncias aumentou significativamente, resultados para os quais contribuiu um projeto conjunto entre o EASO e o ACNUR, realizado entre novembro de 2012 e março de 2013, que mobilizou 92 cadetes da polícia para a identificação de processos inativos, a atualização dos arquivos e a revisão dos casos pendentes<sup>96</sup>. O ACNUR dá

---

<sup>92</sup> McDonough, Paul, Tsourdi, Evangelia (Lilian) (2012). Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece. In New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 231, 19.

<sup>93</sup> *Idem*, 19-22.

<sup>94</sup> Grécia. Law No. 3907 of 2011 on the establishment of an Asylum Service and a First Reception Service, transposition into Greek legislation of Directive 2008/115/EC "on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals" and other provisions. 26 de janeiro de 2011, disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4da6ee7e2.html>.

<sup>95</sup> EASO Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece. 1 de abril de 2011, 16-19, 24, 25-32, 34-40.

<sup>96</sup> EASO. 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office, 20, 21.

ainda conta de um reforço da qualidade das decisões de acordo com os padrões europeus e internacionais. Contudo, os progressos correspondiam apenas a um pequeno volume dos problemas gregos, sendo fortemente condicionados por ineficiências administrativas e por estrangimentos financeiros no âmbito da aplicação do programa de reestruturação da dívida grega, o qual restringiu o recrutamento e reduziu a rentabilidade do input do EASO aos níveis técnico e formativo.

A assistência do EASO à Grécia foi estendida em março de 2013, de modo a consolidar e reforçar os progressos atingidos, nomeadamente através de um modelo de registo e de transcrição de entrevistas, de apoio técnico na preparação de dossiers individuais e de decisões e de mecanismos de promoção e de monitorização da qualidade administrativa. A agência ajudou a estabelecer uma base de dados nacional para IPO, providenciando de forma constante informação pertinente aos afluxos chegados à Grécia. À data da avaliação do EASO relativa à implementação do plano operacional<sup>97</sup> em julho de 2014, 52 EAA e 70 peritos tinham sido destacados e 42 medidas tinham sido implementadas. Em meados de 2013, os três novos serviços administrativos ficaram operacionais, dispondo em 2014 de 55 formadores creditados sob o CFE, com um total de 524 funcionários formados em 8 módulos<sup>98</sup>. Progressos relevantes, considerando a situação grega em 2010, mas insuficientes perante a manutenção das pressões migratórias e das restrições de pessoal. O Serviço de Asilo dispunha, na altura, de 72 funcionários para todo o processo de realização de entrevistas, análise dos dados relevantes e preparação das decisões finais, não tendo sido suficiente para reduzir os casos pendentes de forma significativa (tabela 22 em anexo).

O Serviço de Acolhimento Inicial foi reforçado em 2014 por um novo centro em Fylakio, atingindo a capacidade total de 1160 pessoas, mas todo o sistema estava fortemente dependente de financiamento externo, do FER e de acordos bilaterais, enquanto o registo de dados pessoais à chegada, a inserção de impressões digitais no sistema Eurodac, o exame médico e psicológico para a deteção de necessidades especiais e a prestação de apoio legal eram assegurados por apenas 43 funcionários públicos. Os períodos máximos de estadia (25 dias nos centros de acolhimento inicial e 4 meses nos centros regulares) mantinham-se curtos face a períodos de espera pela

---

<sup>97</sup> EASO Operating Plan for Greece – Interim Assessment of Implementation. 28 de julho de 2014.

<sup>98</sup> IPO, Preparação de Decisões, Avaliação de Provas, Exclusão, Inclusão, Técnicas de Entrevista, Entrevista a Crianças e Entrevista a Pessoas Vulneráveis. O número total de participantes não exclui participações repetidas.



decisão final do procedimento frequentemente superiores ao limite legal de 6 meses<sup>99</sup>, contribuindo para a persistência de uma situação de pressão sobre a capacidade de acolhimento grega e sobre a qualidade das condições oferecidas.

Neste contexto, parece que os resultados mais tangíveis se deram ao nível procedimental. Registou-se uma evolução positiva dos rácios de reconhecimento gregos relativamente à média europeia (tabelas 13 a 20 em anexo), enquanto o foco do EASO na formação e na capacitação administrativa, a par do desenvolvimento da capacidade analítica e processual, se traduziu em ganhos de eficiência e velocidade para o procedimento de asilo, sem descurar os contributos de ONG, do ACNUR, de outros países e da Comissão no terreno, em complemento da ação do EASO. A atuação da agência possui, no entanto, um elemento comparativamente inovador, consistindo no acompanhamento personalizado por parte das EAA junto dos funcionários de asilo gregos, o qual contribuiu para uma aplicação mais eficiente das ferramentas práticas e confirmou o valor acrescentado da assistência da agência no domínio do asilo.

Não obstante, esses sucessos não foram suficientemente abrangentes para atingir resultados ótimos de acordo com o acervo comunitário e o plano de ação de 2010. Em 2014, o procedimento continuava a ultrapassar frequentemente os prazos legais e o número de casos pendentes era ainda pronunciado, a par de um forte défice na qualidade das condições de acolhimento. Por outro lado, a sustentabilidade dos progressos ao nível da qualidade e capacidade processuais do sistema grego dependiam de forma significativa da presença operacional do EASO e de outros atores, em virtude da falta crónica de recursos financeiros e humanos. A morosidade dos progressos pode ser igualmente associada ao facto de o contributo do EASO ao nível técnico e formativo se ter focado na capacitação do pessoal de asilo em tarefas procedimentais básicas sobre as quais o sistema não possuía experiência, tratando-se de um processo gradual e lento de construção de capacidade e de especialização a todos os níveis. Constrangimentos administrativos internos dificultaram adicionalmente a prestação de assistência de forma geral, nomeadamente a circunscrição do acesso a materiais informáticos do Estado a funcionários públicos gregos<sup>100</sup>.

O impacto negativo das restrições financeiras e de recrutamento foi realçado na avaliação da Comissão de outubro de 2014 relativa à implementação do plano de

---

<sup>99</sup> AIDA. National Country Report Greece. Julho de 2014, 25.

<sup>100</sup> Entrevista a oficial com contacto institucional próximo com o EASO.

ação<sup>101</sup>, representando um fator exógeno que o EASO não teve capacidade de colmatar. O seu orçamento não pode nem consegue custear a criação e a gestão de mecanismos práticos nem o recrutamento de pessoal por parte do Estado-Membro auxiliado, restringindo-se às atividades de acompanhamento desempenhadas pelas EAA. Esta restrição orçamental, a par da falta de recursos internos para a execução adequada dos procedimentos, limitou significativamente o aproveitamento do apoio do EASO, explicando igualmente o impacto extremamente reduzido da agência ao nível do acolhimento, circunscrito à provisão de algumas orientações e formações ao pessoal encarregado dos centros de acomodação.

O término da segunda fase do plano operacional grego no final de 2014 marcou, assim, uma evolução com progressos positivos, mas insuficientes face às necessidades avultadas e prementes advindas das fortes pressões que o país tem vindo a sofrer durante os últimos anos. Em março de 2015, um plano de apoio especial foi assinado entre o EASO e a Grécia, visando a consolidação dos esforços anteriores da agência, mas a crise migratória no Mediterrâneo destabilizou ainda mais a sustentabilidade do sistema grego, dando lugar a novas vias de assistência operacional.

### 3.3.2. Bulgária

A assistência operacional à Bulgária em 2013 e 2014 foi precedida de um repentino aumento do afluxo de requerentes de asilo no país de 1387 em 2012 para 7144 em 2013, demonstrando debilidades estruturais sérias do sistema búlgaro. A Agência Estatal de Asilo dispunha somente de 14 funcionários para todo o procedimento de exame de pedidos de proteção, resultando frequentemente em sobrecarga, prolongamento de processos (levava uma semana para o pedido ser registado após a sua apresentação), falta de preparação das entrevistas e das decisões e deteção deficiente de casos vulneráveis. Subsequentemente, estas ineficiências administrativas traduziram-se num elevado número de casos em exame pendente (tabela 22 em anexo) e em rácios de reconhecimento reduzidos (tabelas 13 a 20 em anexo). Nos centros de acolhimento, com apenas 805 lugares disponíveis, faltavam constantemente serviços básicos, como eletricidade, assim como condições adequadas para requerentes vulneráveis. O pessoal era reduzido e pouco formado, enquanto a assistência legal era tardia e ineficiente.

---

<sup>101</sup> SWD(2014) 316: Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management. 7 de outubro de 2014, 10-13.

O apoio do EASO concentrou-se sobretudo no acompanhamento técnico dos funcionários de asilo búlgaros e na formação, cobrindo os módulos nucleares do CFE e os relativos ao SECA, ao procedimento de Dublin e a IPO, assim como práticas e modelos de determinação da nacionalidade, análise, identificação, pré-registo, documentação e deteção de necessidades especiais<sup>102</sup>. As melhorias foram rápidas, beneficiando dos esforços do governo búlgaro e da existência de estruturas anteriores estimuladas pelo acompanhamento das EAA. Os processos de registo dos requerentes e de marcação de entrevista tinham sido agilizados, dando vazão a todos os registos pendentes<sup>103</sup>. Apoio legal era providenciado desde a realização do pedido na fronteira e o procedimento regular tornou-se mais eficiente, contrastando uma média de 303 decisões mensais em 2013 com 952 só em janeiro de 2014<sup>104</sup>, em resultado do aumento do pessoal em 160 funcionários, sobretudo especialistas em funções analíticas e de apoio, assim como das ações de formação do EASO.

Dado o curto espaço de tempo entre o início da assistência e o relatório de implementação realizado pelo EASO, algumas insuficiências foram detetadas, nomeadamente o carácter ainda moroso de certas fases do procedimento em relação a algumas nacionalidades, negligenciadas face à prioridade dada a refugiados sírios, para além de que muitos indivíduos aos quais era reconhecido um estatuto de proteção se viam obrigados a permanecer nos centros de acolhimento devido à inexistência de programas adequados de integração socioprofissional<sup>105</sup>. Em janeiro de 2014, o ACNUR pediu inclusive a suspensão temporária das transferências de requerentes para a Bulgária ao abrigo do regulamento de Dublin, devido a deficiências procedimentais sistémicas e ao agravamento das condições de acolhimento por força da pressão experienciada<sup>106</sup>. Juntaram-se-lhe várias ONG<sup>107</sup>, dando conta de casos de recusa de entrada de potenciais requerentes na fronteira sem avaliação da sua situação<sup>108</sup>, os quais, a par do destacamento de 1500 polícias adicionais em novembro de 2013 para patrulhar as fronteiras, são apontados como principais fatores da descida significativa das

---

<sup>102</sup> EASO Operating Plan to Bulgaria. 17 de outubro de 2013, 6-15.

<sup>103</sup> EASO Operating Plan to Bulgaria – Stock taking report on the asylum situation in Bulgaria. Março de 2014, 7.

<sup>104</sup> *Ibidem*.

<sup>105</sup> *Idem*, 8.

<sup>106</sup> ACNUR. Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria. 2 de janeiro de 2014.

<sup>107</sup> ECRE. ECRE joins UNHCR's call for the suspension of Dublin transfers to Bulgaria. 8 de janeiro de 2014.

<sup>108</sup> AIDA. Mind the Gap. An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System. Annual Report 2013/2014. 9 de setembro de 2014, 35.

entradas no país, se bem que em clara violação das obrigações legais comunitárias e internacionais da Bulgária relativas à proteção e promoção dos direitos humanos.

A continuidade da assistência do EASO mostrou-se eficaz na redução progressiva de atrasos e de casos pendentes, assim como na resolução de ineficiências procedimentais, num curto espaço de tempo. O gráfico 5 em anexo reflete o grau de implementação dos produtos de apoio do EASO no trabalho das autoridades búlgaras a partir da percepção dos peritos destacados, revelando níveis bastante satisfatórios. Por sua vez, as observações do ACNUR de abril de 2014 apontam para uma tradução dessa implementação numa maior qualidade do procedimento, conduzido de forma regular e atempada e cumprindo os prazos legais relativamente ao registo e ao reencaminhamento dos requerentes para centros de acolhimento<sup>109</sup>. O papel do EASO ao nível da formação e do apoio técnico no âmbito da IPO é destacado como tendo sido essencial para a simplificação e rapidez dos processos, resultando igualmente num aumento da concessão do estatuto de refugiado face ao de proteção subsidiária e numa maior qualidade dos processos<sup>110</sup>. Reforçadas por melhorias substanciais no domínio do acolhimento, ao nível dos serviços básicos e no acesso à informação e a intérpretes, estas alterações levaram o ACNUR a retirar o seu apelo à suspensão das transferências para a Bulgária, sem deixar, todavia, de alertar para a persistência de determinadas falhas que ameaçavam a sustentabilidade do sistema, sobretudo no referente ao tratamento de grupos vulneráveis, propondo, para o efeito, a consideração da suspensão ocasional das transferências quando verificadas condições graves<sup>111</sup>.

Os progressos alcançados parecem ter sido sustentáveis após o término da assistência do EASO<sup>112</sup>. Ao nível do acolhimento, não se pode, contudo, atribuir à agência os progressos de capacidade (cerca de 11 mil em 2014 e 20 mil em 2015) e das condições, os quais se deveram fundamentalmente a financiamentos e assistência externos. Nesta dimensão, como no caso grego, o papel do EASO limitou-se à formação do pessoal e à provisão de padrões técnicos associados à qualidade dos serviços, mantendo a agência um papel de impacto reduzido.

---

<sup>109</sup> ACNUR. Bulgaria as a Country of Asylum – UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria. 15 de abril de 2014, 5.

<sup>110</sup> *Idem*, 10, 11.

<sup>111</sup> *Idem*, 4, 7-9.

<sup>112</sup> AIDA. Country Report Bulgaria 2015. 1 de outubro de 2015.

Todavia, mantiveram-se problemas graves. Persistiu a ocorrência de expulsões de potenciais requerentes sem o devido exame, em torno de 6.400 indivíduos, a par de outras medidas violadoras da legislação europeia e internacional, as quais se realizaram maioritariamente na fronteira, onde as EAA não estiveram presentes<sup>113</sup>. Os rácios de reconhecimento búlgaros para várias nacionalidades mantiveram-se baixos, com destaque para os valores mínimos de concessão de proteção a nacionais afegãos, os quais constituem um dos principais fluxos migratórios para a Bulgária. Por outro lado, durante o período de assistência, certas boas práticas introduzidas pelas EAA não foram implementadas pelas autoridades búlgaras, provocando uma implementação limitada das medidas correspondentes, assim como do aproveitamento do conhecimento especializado da agência<sup>114</sup>. As causas subjacentes prenderam-se com dificuldades estruturais de adaptação, a persistência de ineficiências administrativas e sobretudo a insuficiência de peritos destacados pelo EASO para fazer face às exigências de longo prazo do plano operacional, pelo que parte dos resultados dependeram, em boa medida, dos esforços de apoio de outros atores<sup>115</sup>.

### 3.3.3. Itália

O sistema de asilo italiano tem conhecido um franco desenvolvimento desde o início do século XXI, especialmente ao nível estrutural e das salvaguardas legais conferidas aos requerentes de asilo no decurso do procedimento, as quais superam, em alguns aspetos, os padrões mínimos europeus<sup>116</sup>. Em contrapartida, dois fatores obstam ao funcionamento normal e eficiente dos processos de asilo italianos: a chegada contínua de um elevado número de migrantes às costas italianas e as ineficiências administrativas do sistema de asilo doméstico. Em 2011, o efeito destes elementos foi agravado pelo aumento repentino dos afluxos no seguimento da Primavera árabe, com 63 mil chegadas só nesse ano, assim como pela crise económica que se instalou no país, exacerbando o efeito da pressão migratória enfrentada por Itália.

Atrasos procedimentais anteriormente registados foram alongados, demorando 4 a 12 meses para os pedidos de proteção serem processados. Os padrões de qualidade do

---

<sup>113</sup> *Idem*, 20.

<sup>114</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Annexes. Dezembro de 2015, 18.

<sup>115</sup> *Idem*, 20.

<sup>116</sup> ACNUR. Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy. Julho de 2013, 2; Entrevista ao Doutor Francesco Vacchiano.

procedimento e da proteção concedida eram elevados, refletindo-se em rácios de reconhecimento próximos da média europeia (tabelas 13 a 20 em anexo)<sup>117</sup>, mas a falta de uniformização de práticas e falhas na comunicação entre comissões territoriais encarregadas de processarem os pedidos, a par da falta de pessoal, contribuíram para um aumento significativo dos casos pendentes depois de 2011 (tabela 22 em anexo), causando igualmente uma constante desconsideração das necessidades especiais de certos requerentes e mesmo casos de expulsão sem a devida avaliação da situação individual<sup>118</sup>. Ao nível do acolhimento, assistiu-se a uma forte deterioração das condições, encontrando-se a capacidade de 11.500 lugares em 2013 totalmente preenchida e enfrentando 27 mil novos requerentes. Muitos outros migrantes estavam excluídos dos centros, aguardando o registo dos seus pedidos de proteção, período durante o qual não há acesso a condições de acolhimento<sup>119</sup>. Nesse contexto, muitos requerentes acabaram por se instalar em periferias urbanas com condições de subsistência degradantes, tendo sido reportados casos de discriminação, assaltos sexuais e fracas medidas de apoio e de integração social.

Não obstante a gravidade de alguns destes elementos, somente em meados de 2013 é que a Itália começou a ser assistida pelo EASO, mesmo após a ação movida pela Comissão por incumprimento do acervo comunitário em outubro de 2012. Pesem embora os limitados recursos da agência no início da sua atividade e a prioridade dada ao caso mais emergente da Grécia, a ausência de qualquer pedido formal de apoio por parte de Itália antes de 2013 releva uma falha estrutural do modelo de governança associado ao EASO, em moldes semelhantes ao que foi discutido em relação à não-ativação do SAP, na medida em que o EASO não pode atuar onde detete problemas estruturais, com o potencial efeito de adensar a gravidade de problemas cuja resolução teria sido anteriormente mais eficaz. Quando finalmente iniciou operações em Itália, as atividades do EASO visaram o apoio técnico e a formação ao nível do procedimento de Dublin, da capacidade analítica de IPO, do tratamento dos pedidos ao nível judicial e do tratamento de casos vulneráveis, este último aspeto auxiliado por instrumentos reforçados de monitorização da qualidade dos centros de acolhimento<sup>120</sup>. Uma medida

---

<sup>117</sup> AIDA. National Country Report Italy. Maio de 2013, 11.

<sup>118</sup> ACNUR. Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy. Julho de 2013, 6-8.

<sup>119</sup> SFH-OSAR. Swiss Refugee Council – Reception conditions in Italy. Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees. Outubro de 2013, 5-6; ACNUR – Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy. Julho de 2013, 9-11.

<sup>120</sup> EASO Special Support Plan to Italy. 4 de junho de 2013, 7-14.

adicional consistiu num plano de contingência subordinado à diretiva de Proteção Temporária, auxiliando o sistema de distribuição interna de requerentes chegados a Itália e a atribuição subsequente de autorizações de permanência, de modo a impedir que atrasos procedimentais resultassem em expulsões indevidas.

A ausência de qualquer avaliação realizada à assistência operacional do EASO em Itália dificulta a análise do impacto da agência, mas parece que as principais alterações se registaram ao nível do acolhimento, sobre o qual o EASO, como já foi explicado, não possui uma influência determinante. No início de 2015, o sistema de acolhimento dispunha de quase 20 mil lugares, chegando a cerca de 100 mil no final do ano<sup>121</sup>. Em termos organizativos, verificaram-se igualmente progressos, com o envio dos requerentes para centros de primeiro acolhimento logo após a chegada às costas italianas, onde o registo dos pedidos de proteção era feito de imediato e os dados pessoais recolhidos. Ao nível procedimental, a situação manteve-se igual à anterior e piorou mesmo em alguns aspetos. O aumento significativo dos casos pendentes em 2014 e 2015 (tabela 22 em anexo) e a manutenção dos fortes atrasos na realização das entrevistas e no processamento dos pedidos em ambas as instâncias exclui o reforço da capacidade administrativa, não obstante a disponibilidade de 168 funcionários em primeira instância e alterações legais em 2014 e 2015 de reforço das salvaguardas associadas aos requerentes de asilo.

Como no caso grego, é importante realçar o peso dos constrangimentos financeiros sobre a capacidade de recrutamento e da contínua chegada de migrantes por via marítima sobre a expedição administrativa, mas o principal fator subjacente ao fraco impacto da assistência estará mais provavelmente associado à desadequação das atividades operacionais às necessidades italianas. Enquanto as EAA destacadas na Grécia e na Bulgária acompanharam os funcionários nacionais na implementação de ferramentas práticas de potenciamento da qualidade e da expedição das suas tarefas procedimentais, obtendo resultados concretos e consideráveis, o apoio administrativo do EASO às autoridades italianas focou-se sobretudo na condução do procedimento de Dublin e no reforço da capacidade analítica, elementos com fraco impacto ao nível qualitativo comparativamente a técnicas de entrevista, de deteção de necessidades especiais e de aceleração dos processos. Surpreendentemente, o apoio do EASO ao nível do acolhimento parece ter produzido maiores resultados, nomeadamente na

---

<sup>121</sup> AIDA. Country Report Italy. 2015: janeiro, 12; dezembro, 66.

organização das estruturas de acolhimento e na expedição do registo dos pedidos feitos por indivíduos chegados por via marítima, se bem que boa parte desses resultados se deveu à atuação de outros atores no terreno.

#### 3.3.4. Chipre

O plano de apoio especial assinado entre o EASO e o Chipre resultou de um aumento de requerentes de asilo chegados ao país no início de 2014 face ao ano anterior (total de pedidos em 2013 de 1.255 e de 1.745 em 2014), colocando pressão sobre a reduzida capacidade de acolhimento e exacerbando ineficiências administrativas do sistema de asilo cipriota. O centro de acolhimento de Kofinou, o único do país, disponibilizava na altura apenas 80 lugares, não dispunha de pessoal suficiente nem adequadamente formado e não oferecia condições adequadas para grupos vulneráveis. O acolhimento era principalmente assegurado pela concessão de subsídios sociais, insuficientes para fazer face ao custo médio de vida<sup>122</sup>. O procedimento de asilo em si era bastante ineficiente, com uma duração média de 6 meses a 3 anos em cada instância, não excluindo casos pendentes de 5 a 7 anos<sup>123</sup>. A entrevista demorava 1 a 2 anos a ser marcada após a apresentação do pedido e salvaguardas legais eram regularmente desconsideradas, nomeadamente o efeito suspensivo da apresentação de recurso e o acesso a direitos de acolhimento e a apoio legal, providenciado exclusivamente por ONG e pelo ACNUR<sup>124</sup>. Por outro lado, não existia qualquer mecanismo formal e sistemático de identificação e tratamento de pessoas com necessidades especiais, particularmente crianças não acompanhadas<sup>125</sup>.

A assistência do EASO visou reforçar a formação do quadro profissional de asilo cipriota, a provisão de apoio técnico à melhoria dos padrões de tratamento de grupos vulneráveis e das condições de acolhimento e o desenvolvimento de um procedimento de determinação da idade e de metodologias de recolha e análise de dados<sup>126</sup>. Não tendo sido realizados, pelo EASO ou por outras entidades, relatórios relativos à evolução do sistema de asilo cipriota no decurso da assistência, existe uma falta de informação relativamente ao impacto da mesma, baseando-se a presente análise

---

<sup>122</sup> ACNUR. Observations on the Refugee (Reception Conditions) Regulations of the Republic of Cyprus of 2013. Julho de 2013. O apoio mínimo individual de 320 euros e o teto máximo para famílias de 735 contrasta com custos de arrendamento na ordem dos 350-420.

<sup>123</sup> AIDA. National country Report Cyprus. Agosto de 2014, 19.

<sup>124</sup> *Idem*, 18, 20, 21, 23, 32, 42, 43.

<sup>125</sup> *Idem*, 35, 37.

<sup>126</sup> EASO Special Support Plan to Cyprus 2014, 3.



em indicadores relevantes ao escopo de atuação do EASO observáveis noutras fontes, as quais, no entanto, não apontam para um impacto determinante da agência na melhoria da qualidade do procedimento e das condições de acolhimento cipriotas.

Os maiores progressos prenderam-se com a redução substancial do número de decisões negativas (92% em 2012, 79% em 2013, 24% em 2014 e 23,2% em 2015<sup>127</sup>) e com um aumento da atribuição do estatuto de refugiado<sup>128</sup>, acompanhando o aperfeiçoamento da base de dados eletrónica nacional e o reforço da capacidade analítica pelo FER e pelo EASO. Contudo, a ausência de salvaguardas legais em regime de recurso ou para o tratamento de requerentes vulneráveis persistiram, assim como a forte demora do procedimento regular de asilo. Registaram-se melhorias na formação dos funcionários responsáveis pelas entrevistas, mas o seu efeito foi obstado pela falta de uso das melhores práticas e por ineficiências administrativas<sup>129</sup>. As condições de acolhimento, por sua vez, não sofreram melhorias substanciais, variando consoante a disponibilidade de financiamento externo para o recrutamento de pessoal. O centro de Kofinou foi expandido em setembro de 2014 para albergar 400 pessoas, mas o EASO não esteve envolvido. Nas áreas nas quais a agência interveio, ou seja, na formação do pessoal e na provisão de orientações técnicas para a operacionalização dos centros, não houve alterações de monta, com a persistência de queixas contra a falta de qualificação e a ineficiência do pessoal, sobretudo ao nível do apoio legal e psicológico.

No final de 2015, as diretivas reformuladas de Condições de Acolhimento e de Procedimentos de Asilo ainda não tinham sido devidamente transpostas<sup>130</sup>, persistindo a ausência de padrões legais mínimos para a provisão de serviços básicos presentes no acervo comunitário. A partir destas coordenadas, a assistência do EASO não parece ter sido suficiente para atingir os seus objetivos iniciais.

### 3.3.5. Considerações Finais

Algumas conclusões preliminares impõem-se relativamente ao impacto operacional do EASO. Desde logo, destaca-se uma clivagem entre os regimes de apoio de emergência, aplicado à Bulgária e à Grécia, e especial, aplicado ao Chipre e a Itália, quanto aos resultados atingidos, sendo que as medidas aplicadas no primeiro caso foram

---

<sup>127</sup> REM. Country Factsheet: Cyprus 2014, 5; Migration Policy Institute – Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2016>.

<sup>128</sup> AIDA. Country Report Cyprus. 27 de novembro de 2015, 10.

<sup>129</sup> *Idem*, 38.

<sup>130</sup> *Idem*, 10.

bem sucedidas em reforçar a capacidade e a expedição administrativas e em especializar as práticas nacionais. O apoio especial alcançou sucessos bastante limitados nesses domínios, tendo alguns aspetos subjacentes piorado em relação à situação anterior. Esta primeira conclusão deve ser, no entanto, tratada com cautela, considerando o carácter incompleto da análise referente à assistência especial do EASO por força da falta de suporte documental. Efeitos benéficos da ação do EASO são observáveis, por exemplo, no aumento das atividades domésticas por parte dos quatro Estados-Membros concomitantemente à intervenção da agência (gráfico 3 em anexo), em consequência da forte componente de formação inerente àquela. Por outro lado, a assistência do EASO criou redes de contacto específicas entre a agência e as administrações nacionais, contribuindo para uma relação mais próxima mesmo após o término da assistência.

Contudo, não se pode deixar de realçar o contraste entre os resultados dos regimes de assistência, confirmado por fontes auxiliares, as quais, nomeadamente no caso da Bulgária, acompanham os progressos detetados na avaliação do EASO, tornando menos prováveis possíveis argumentos associados ao enviesamento da agência relativamente aos resultados da assistência prestada aquando de um eventual exame dos mesmos em relação a Itália e ao Chipre. Foi nesse sentido que o presente subcapítulo descreveu as falhas domésticas desses países de forma tão detalhada, na medida em que viabilizou uma aplicabilidade mais coerente de referências auxiliares, assim como um exame mais apurado do impacto real do EASO.

Por conseguinte, outros fatores ajudam a compreender esse contraste. Em primeiro lugar, o impacto do EASO é significativamente condicionado pelas condições políticas nacionais e europeias que circundam os contextos de assistência, na medida em que os Estados-Membros retêm a prerrogativa de definir os principais eixos de atuação do EASO, a duração do destacamento e os setores do sistema nacional abrangidos. No caso da Grécia, o governo demonstrou um forte compromisso em envolver o EASO em quase todas as dimensões do sistema doméstico, em virtude de fortes pressões provenientes da Comissão, de instâncias judiciais e de organizações da sociedade civil no sentido de criar estruturas básicas de acolhimento e de processamento para assegurar a gestão dos fluxos de asilo. No tocante à Bulgária, o plano operacional espelha o compromisso do governo em empreender as reformas necessárias para lidar com as pressões migratórias e corrigir insuficiências sistémicas, tendo as funções das EAA

abrangido tarefas procedimentais especificamente associadas ao reforço da qualidade e da expedição do processamento de pedidos de proteção.

Condições políticas favoráveis não parecem ter estado tão presentes em Itália e no Chipre, desde logo por o regime de assistência aplicado a ambos os países pressupor um contexto menos grave. Contudo, o forte aumento dos afluxos verificado em ambos os Estados-Membros, aliado às fortes ineficiências qualificativas e administrativas e à insuficiência de recursos, evidenciou o desajustamento do volume de apoio conferido, tendo em conta o número elevado de chegadas a Itália e os graves atrasos procedimentais, e subsequentes implicações negativas para a situação pessoal e legal dos requerentes, verificados no Chipre. Proporcionalmente, estas situações parecem ser mesmo mais graves do que o caso búlgaro, relevando-se mais uma vez o peso de outras considerações que não funcionais por parte dos Estados-Membros na definição dos parâmetros da assistência.

Na medida em que os dados recolhidos apontam para uma falta de compromisso dos governos cipriota e italiano com um investimento mais tangível do EASO para resolver os seus problemas de asilo, as medidas da agência mostraram-se fortemente desadequadas às necessidades reais. Prenderam-se sobretudo com o reforço da capacidade analítica e das estruturas subjacentes ao procedimento de Dublin, cujo efeito sobre a qualidade e a aceleração administrativa é reduzido, a par do desenvolvimento de técnicas específicas de determinação da idade e para a identificação de grupos vulneráveis ou para a preparação de contingência, sem dúvida essenciais, mas para cuja aplicação e impacto faltaram bases administrativas, organizativas e qualificativas sólidas, igualmente ausentes nos planos de apoio.

Um segundo fator associado à divergência entre resultados prende-se com o volume de apoio do EASO conferido em cada regime, bastante maior ao nível da assistência de emergência, e com o impacto negativo de problemas de destacamento. Na Grécia e na Bulgária, algumas medidas e vários destacamentos foram adiados ou cancelados devido a incompatibilidades administrativas que condicionavam o destacamento, como a falta de pessoal de suporte ao nível doméstico, e à insuficiência dos peritos disponibilizados pelo CIMA para perseguir os objetivos dos planos de apoio de forma completa<sup>131</sup>. Por conseguinte, apenas metade das EAA planeadas para a Grécia

---

<sup>131</sup> SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 19; Ernst & Young. European Asylum Support

(até junho de 2014) e para a Bulgária foram destacadas, afetando sobretudo medidas de longo prazo em relação às quais os Estados-Membros enfrentaram dificuldades em assegurar destacamentos<sup>132</sup>, agravando de forma especial os condicionalismos sobre a rentabilidade da assistência do EASO.

Mais uma vez, não há dados concretos que confirmem a extensão destes condicionalismos ao regime prestado a Itália e ao Chipre, mas o volume das falhas subjacentes às experiências grega e búlgara e os atrasos que provocou na obtenção de resultados indicia obstáculos semelhantes sobre o sucesso dos planos especiais de apoio, considerando ainda a desadequação das medidas operacionais e o menor volume de recursos humanos destacados nesse regime.

Uma segunda clivagem impõe-se no domínio da assistência operacional do EASO, cujos esforços produziram resultados tangíveis ao nível procedimental, como os pontos anteriores confirmam, mas muito limitados no domínio do acolhimento para além de medidas de formação e da provisão de orientações de qualidade para a gestão dos centros. Enquanto a dimensão administrativa se encontra bem dentro das capacidades de intervenção da agência, pelo acompanhamento providenciado pelas EAA na condução dos estágios procedimentais, o potenciamento de capacidades de acolhimento depende fundamentalmente de investimento financeiro, um recurso com o qual o EASO não é capaz de contribuir. O papel secundário da agência nesta dimensão foi confirmado pela entrevista realizada no âmbito da presente dissertação a um oficial superior do EASO, mas é importante destacar que melhorias da eficiência processual são suscetíveis de ter produzido efeitos positivos sobre a organização das estruturas de acolhimento na Bulgária e na Grécia. A redução do tempo de registo dos pedidos, por exemplo, acelerou o acesso dos requerentes a condições de acolhimento.

Com base na análise realizada nos pontos anteriores, é assim possível destacar casos de sucesso e de insucesso relativamente à intervenção do EASO na reforma das estruturas de asilo. No referente aos seus sucessos, realça-se o já referido carácter inovador da assistência da agência, na medida em que um acompanhamento próximo por parte de peritos nacionais especializados, prestado de forma personalizada às

---

Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 33.

<sup>132</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 44; Garlick, Madeline. In A Collection of Short Papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference. 26 e 27 de fevereiro de 2016, 11.

necessidades específicas dos funcionários do país auxiliado, constituiu um forte valor acrescentado por parte do EASO anteriormente inexistente, pelo menos à mesma escala dos mecanismos de ação comum e da respetiva abrangência criados pela agência. Os benefícios em termos de impulso dos programas nacionais de formação em asilo e de um maior incentivo da aplicação das ferramentas práticas providenciadas pelo EASO são visíveis em vários sectores, contribuindo para a capacidade de resposta da agência e para a sua credibilidade como prestadora de apoio especializado e de qualidade.

No que respeita aos insucessos, é possível atribuí-los a três grandes constrangimentos institucionais da agência. O primeiro corresponde à incapacidade da agência de condicionar as linhas gerais segundo as quais atua para corrigir deficiências estruturais relevantes, causando potenciais desajustamentos entre as medidas de auxílio e as necessidades reais dos Estados-Membros, assim como uma maior influência de fatores políticos derivados, entre outras razões, de uma maior exposição do sistema nacional que o governo possa não querer dar, pelo que a qualidade do plano de apoio depende fundamentalmente do compromisso do Estado-Membro com as medidas adequadas. O segundo diz respeito à total dependência do EASO dos recursos humanos dos Estados-Membros para atuar ao nível operacional, sendo que o seu impacto é medido pela capacidade, ou vontade, dos governos europeus em prestar o devido auxílio aos seus parceiros. Como foi indicado, vários episódios evidenciaram esta debilidade do mandato do EASO, tendo várias medidas fracassado ou obtido um impacto limitado, não devido à qualidade da assistência, mas à insuficiência de recursos humanos para as levar a cabo. O terceiro constrangimento consiste nos limites orçamentais do próprio EASO, que dispõe de poucos funcionários próprios para destacamento operacional (tabela 11 em anexo) e está desprovido de capacidades financeiras para alargar o seu quadro profissional (tabela 10 em anexo), condições que mantiveram a agência inexoravelmente dependente da capacidade dos Estados-Membros em contribuir para o CIMA.

Esta não tem sido suficiente, devido ao facto de a maioria dos peritos provir de um conjunto reduzido de Estados-Membros, precisamente aqueles cujos sistemas de asilo estão melhor capacitados em termos materiais e de pessoal. Os restantes Estados-Membros, ou por serem mais pequenos, por não terem quadros profissionais bem qualificados ou por não possuírem condições materiais para assegurar a substituição dos seus peritos por longos períodos de tempo, terão mais dificuldades em prestar auxílio

aos seus parceiros, se bem que se tem registado uma evolução positiva no número de Estados-Membros que contribuem para os esforços operacionais do EASO<sup>133</sup>. Estes constrangimentos são adicionalmente agravados por um sistema complexo de correspondência entre perfis e peritos, a par de problemas internos e externos que atrasam os processos de seleção e de destacamento<sup>134</sup>. Tais obstáculos poderiam ser evitados se a agência possuísse recursos humanos suficientes para intervir de imediato, viabilizando um processo mais rápido de habituação ao contexto operacional, durante o qual as atividades se prendem com questões menos prioritárias como o mapeamento das condições no terreno e a aplicabilidade de novas ferramentas.

Por fim, o impacto operacional do EASO vê-se confrontado por vários constrangimentos que obstam à eficácia dos meios implementados ao nível da formação, da informação e da qualidade. Como consequência, os resultados da intervenção da agência ficam aquém das aspirações iniciais, muito por força de fatores exógenos à mesma. Os níveis de satisfação levantados pela avaliação externa em relação ao apoio operacional do EASO, apesar de elevados e de apontarem para um contributo importante, especializado e atempado<sup>135</sup>, nunca abrangem metade dos respondentes aos inquéritos, indiciando problemas de impacto em consonância com o que foi anteriormente referido.

Os limites do EASO ao nível operacional evidenciam assim as fragilidades do modelo de governança do SECA, patentes na incapacidade de prestar o auxílio devido por parte do ator institucional criado precisamente para esse fim. Revelam ainda a falta de solidariedade entre os Estados-Membros para com administrações sob pressão e a necessidade de corrigir elementos estruturantes dos seus sistemas de asilo, latentes a uma falta de compromisso em reformar o SECA a partir do reforço dos sistemas limítrofes do sul, essenciais para a boa gestão dos fluxos de asilo na UE e cujas falhas se evidenciaram de forma acentuada no decurso da recente crise, com efeitos negativos em toda a UE. A crise financeira e económica afetou as capacidades materiais dos Estados-Membros e do próprio EASO, enquanto a crise migratória exacerbou as insuficiências operacionais desesperadas da agência e a resistência política a

---

<sup>133</sup> REM. Annual Report on Immigration and Asylum 2014, 18; 2015, 22; 2016, 25.

<sup>134</sup> As EAA destacadas pelo EASO deram início efetivo das suas atividades 3 meses depois da assinatura do plano especial de apoio. Ver também: Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 44-46.

<sup>135</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 34.

mecanismos mais integrativos, não obstante ter colocado o asilo e a migração no centro da ação política da UE, com implicações potenciais para o futuro do EASO e do investimento político e financeiro neste domínio.

## Capítulo IV

### **O EASO no contexto da crise migratória no Mediterrâneo (2015-2016)**

A dimensão desproporcional dos influxos chegados à fronteira sul da Europa em 2015 causou uma situação de verdadeira crise migratória na União Europeia, afetando sobretudo a Grécia e a Itália, por onde entraram no continente 800 mil e 150 mil migrantes irregulares, respetivamente. A resposta europeia, tal como definida na Agenda Europeia para a Migração<sup>136</sup>, tomou a forma de uma força regional integrada (*EU Regional Task Force* – EURTF) que combinou informação e instrumentos operacionais especializados das agências europeias de assuntos internos, concentrando-se nos chamados *hotspots* para maximizar a eficácia da assistência<sup>137</sup>. Estabelecidos como locais de transição para gerir os influxos acrescidos de migrantes irregulares na UE, ao abrigo do artigo 78º(3) do TFUE relativo a medidas provisórias de auxílio a Estados-Membros sob pressão migratória a partir de países terceiros, os *hotspots* foram o foco de aplicação do mecanismo de recolocação de emergência a partir da Grécia e de Itália para outros Estados-Membros criado pelas decisões do Conselho de 14 e de 22 de setembro de 2015<sup>138</sup>. A aplicar num período de dois anos, o mecanismo visou impulsionar o princípio de solidariedade intra-UE e de partilha de responsabilidades constantes no artigo 80º do TFUE.

O regulamento de Dublin permaneceu a pedra angular do mecanismo de recolocação. A Comissão e o Conselho Europeu estabeleceram como prioridade do programa de assistência a correta gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externa da Grécia e de Itália, que se comprometeram a resolver ineficiências administrativas associadas à identificação e ao registo de migrantes sob o referido regulamento através de planos de ação corretivos. Concomitantemente, a integração no mecanismo de recolocação dependeu da apresentação de um pedido de proteção num dos dois países e da inserção das impressões digitais do requerente no sistema Eurodac. Visou-se dessa

---

<sup>136</sup> COM(2015) 240: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. 13 de maio de 2015.

<sup>137</sup> Commission Explanatory Note on the “Hotspot” approach 2, 5, 6. 15 de julho de 2015.

<sup>138</sup> Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho de 14 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional; Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional.



forma auxiliar os Estados-Membros sob pressão, ao mesmo tempo que se tentava estancar movimentos secundários não registados, pois, como demonstra a tabela 23 em anexo, o número de chegadas à Grécia e a Itália foi bastante maior do que o número de pedidos de proteção recebidos pelos respetivos serviços de asilo, resultando num desvio de encargos para outros países.

As agências europeias atuaram no sentido de facilitar e potenciar o funcionamento do mecanismo de recolocação, com as EAA a atuarem em regime de processamento conjunto com as autoridades domésticas na identificação de requerentes elegíveis ao procedimento de recolocação<sup>139</sup>, no tratamento e na apresentação dos respetivos pedidos e no processo de correspondência com os Estados-Membros de acolhimento, contribuindo para desenvolver um fluxo de trabalho eficiente<sup>140</sup>. O EASO criou uma rede de unidades de Dublin para promover a cooperação entre os Estados-Membros, estreando-se no apoio à informação diretamente junto dos requerentes por meio da provisão e tradução de informações relativas ao procedimento de recolocação, ao acesso ao mesmo nos *hotspots* e aos Estados-Membros de acolhimento<sup>141</sup>.

As funções do EASO nos *hotspots* marcaram um distanciamento das funções de acompanhamento técnico que dominaram intervenções operacionais anteriores, passando a desempenhar competências mais práticas e impactantes sobre os resultados processuais. Por sua vez, o novo papel adquirido pela agência desenrolar-se-ia em dois aspetos da governança europeia de asilo com pouca expressão anterior – a recolocação e o processamento conjunto – e sobre os quais o EASO não possuía anteriormente competências concretas: o artigo 5º do regulamento do EASO atribui-lhe um papel coordenador e facilitador de iniciativas de recolocação, enquanto o artigo 2º(6) proíbe a agência de desempenhar competências referentes à tomada de decisões sobre pedidos individuais de proteção. O presente capítulo estudará o impacto do EASO sobre estes dois aspetos, a partir dos resultados da sua atuação nos *hotspots*.

#### **4.1. Assistência ao Mecanismo de Recolocação**

Espelhando experiências operacionais anteriores, os resultados do EASO foram mais tangíveis e produziram um maior impacto na Grécia do que em Itália. Dada a

---

<sup>139</sup> Todos os indivíduos pertencentes a nacionalidades desfrutando de um grau de atribuição de proteção igual ou superior a 75% no conjunto da União.

<sup>140</sup> EASO Hotspot Operating Plan to Greece. 30 de setembro de 2015, atividades 1 e 2; EASO Hotspot – Relocation Operating Plan to Italy. 12 de dezembro de 2015, atividades 2 e 3.

<sup>141</sup> *Idem*, atividade 1; *Idem*, atividade 1.

urgência em registar um elevado número de migrantes irregulares não identificados, o EASO levou a cabo, no primeiro país, uma iniciativa de grande escala visando a inserção, no procedimento de Dublin, de cerca de 50 mil migrantes bloqueados na fronteira norte do país por força das restrições fronteiriças implementadas no final de 2015 e no início de 2016 na rota dos Balcãs. Com vista a identificar pessoas com necessidade de proteção de modo a remetê-las para o procedimento de recolocação ou para o procedimento de asilo interno, a primeira fase procedeu, entre junho e setembro de 2016, ao pré-registo e à recolha de dados pessoais (incluindo nacionalidade, idade e vulnerabilidade) de 27.592 migrantes por cerca de 260 funcionários do EASO (16), do Serviço de Asilo grego, do ACNUR, da Organização Internacional da Migração e da ONG MetAction<sup>142</sup>. 67% dos requerentes pertenciam a nacionalidades elegíveis, tendo sido conduzidos ao registo de pedidos de asilo. A segunda fase, levada a cabo no início de 2017 para evitar a acumulação de casos no seguimento do primeiro exercício, realizou o registo de 24.672 pessoas no procedimento de recolocação<sup>143</sup>, estando de momento a ser conduzida uma terceira fase de correspondência dos candidatos registados com os perfis apresentados pelos Estados-Membros, com o auxílio de uma ferramenta especializada desenvolvida pelo EASO.

Em abril de 2016, equipas mistas formadas por peritos do EASO, do ACNUR e por funcionários gregos visaram o reforço administrativo subjacente ao esquema de recolocação em Atenas, Tessalónica e Alexandroupoli. Estes dois últimos gabinetes tinham, entretanto, sido capacitados para lidar com casos de recolocação, de modo a aliviar a carga de trabalho do gabinete central de Atenas, o qual beneficiou ainda de um novo servidor digital, fornecido pelo EASO em maio, que aumentou de forma substancial a velocidade de submissão dos pedidos de recolocação. Como resultado de todos estes progressos, a capacidade diária de registo de pedidos de recolocação aumentou de 110 para 175 em 2016<sup>144</sup>, em virtude de ganhos de eficiência e de rapidez em todas as fases do procedimento.

---

<sup>142</sup> COM(2016) 636: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth report on relocation and resettlement. 28 de setembro de 2016, 3, 4.

<sup>143</sup> COM(2017) 212: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement. 12 de abril de 2017, 2.

<sup>144</sup> COM(2016) 720: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh report on relocation and resettlement. 9 de novembro de 2016, 3.

A situação em Itália teve uma evolução mais negativa. O registo nos *hotspots* começou a abranger todas as chegadas no início de 2016<sup>145</sup>, mas a maioria dos desembarques realizou-se fora dos mesmos, onde os procedimentos operacionais não funcionavam e as autoridades locais não estavam capacitadas para os identificar e remeter para o esquema de recolocação. Aliadas à falta de uniformização procedimental e de coordenação entre autoridades locais, a um fluxo de trabalho subdesenvolvido e à fraca cooperação das autoridades com Estados-Membros de acolhimento, sobretudo ao nível dos controlos securitários, estas circunstâncias contribuíram para o mais fraco desempenho do mecanismo em Itália<sup>146</sup>. Em abril de 2017, 8 mil pessoas estavam registadas, enquanto milhares de requerentes elegíveis se encontravam efetivamente fora do procedimento, sobretudo eritreus, cujas chegadas totalizaram 20.700 em 2016 e 25 mil até junho de 2017<sup>147</sup>.

Este contexto condicionou o papel do EASO no terreno. Apesar de a Comissão destacar a importância das suas equipas móveis no registo fora dos *hotspots*<sup>148</sup>, contribuindo para a remissão dos requerentes para o procedimento, as iniciativas da agência foram, em geral, de menor dimensão, na base de formações relativas a aspetos procedimentais do mecanismo de recolocação e de um plano de contingência para potenciar as estruturas italianas face ao aumento esperado de chegadas no verão de 2016. Nenhuma iniciativa relevante foi implementada para reduzir de forma drástica a acumulação dos registos ou para criar um fluxo de trabalho mais eficiente. Tal situação deve-se em boa medida à falta de contacto entre autoridades domésticas e as agências europeias, agravada por um procedimento complexo e oneroso composto por vários estágios, ao longo dos quais os requerentes são transferidos várias vezes pelo território entre centros de acolhimento, gabinetes administrativos e Roma, único local de onde

---

<sup>145</sup> COM(2016) 85: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. Italy – State of Play Report. Annex 3. 10 de fevereiro de 2016, 2.

<sup>146</sup> COM(2016) 480: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifth report on relocation and resettlement. 13 de julho de 2016, 3.

<sup>147</sup> COM(2017) 212: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement. 12 de abril de 2017, 2; COM(2017) 330: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Thirteenth report on relocation and resettlement. 13 de junho de 2017, 5.

<sup>148</sup> COM(2016) 360: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Third report on relocation and resettlement. 18 de maio de 2016, 8; COM(2016) 791: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement. 8 de dezembro de 2016, 11-12.

podem ser recolocados<sup>149</sup>. A determinação da nacionalidade é difícil e regularmente contestada, aliada à falta geral de preparação dos gabinetes locais e dos centros de acolhimento, assim como à chegada contínua de migrantes às costas italianas, provocando fortes atrasos e grande incerteza junto dos requerentes sobre o funcionamento e a duração do procedimento<sup>150</sup>.

A Comissão apelou constantemente para que Itália incluísse os peritos do EASO de forma mais intensiva nos centros de registo e noutras tarefas administrativas, a par da necessidade de criar equipas móveis para registar mais requerentes fora dos *hotspots* e de adotar uma postura mais flexível em relação a controlos adicionais de segurança, requeridos por vários Estados-Membros relativamente a requerentes aprovados para recolocação. As tensões sobre esta questão persistiram, apesar do acordo no final de 2016 sob o qual a Europol validaria a situação pessoal dos requerentes e o EASO participaria nas entrevistas subjacentes. Como consequência deste contexto migratório instável, registaram-se frequentemente transferências de requerentes a partir do norte do país que tinham tentado fugir de instalações no sul, tendência agravada por relatos de medidas coercivas, incluindo força física e detenção prolongada nos *hotspots* italianos, quando os requerentes se recusavam a fornecer impressões digitais<sup>151</sup>.

Muitos destes problemas também se fizeram sentir na Grécia. Importa lembrar que a interdição judicial sobre as transferências para o país sob o regulamento de Dublin estava, e está, ainda em vigor, reportando-se a continuação de condições de acolhimento abaixo dos padrões aceitáveis<sup>152</sup>. Ao nível administrativo, a forte concentração dos procedimentos em Atenas, face às capacidades limitadas dos gabinetes de Tessalónica e de Alexandroupoli, originou obstáculos logísticos sobre a correta condução do procedimento de recolocação, dadas as dificuldades de transportar para a capital requerentes dispersos por cerca de 40 centros de acolhimento em todo o país para a realização de entrevistas, assim como de assegurar a provisão de informação suficiente relativa às características do procedimento. A falta de coordenação dos atores no terreno foi igualmente um problema, agravado pelo fluxo contínuo de chegadas que priorizou a

---

<sup>149</sup> Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta. Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE committee in the European Parliament. Março de 2017, 36, 39.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

<sup>151</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 3.

<sup>152</sup> Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta. Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE committee in the European Parliament. Março de 2017, 38, 39.

rápida transferência dos migrantes para o interior em detrimento de um aconselhamento de qualidade. Em relação aos exercícios de pré-registo e de registo destinados a resolver o bloqueio daí resultante, reportaram-se ainda casos de registos duplos, levando ao cancelamento de ambos e à necessidade de repetir todo o processo<sup>153</sup>.

O estado de desorganização administrativa na Grécia resultou, por esses motivos, em atrasos processuais e na acumulação de casos pendentes ao longo de 2016. Por conseguinte, estadias nos centros de acolhimento prolongaram-se e a sobrelotação dificultou o acesso aos mesmos por parte de novas chegadas, tendo havido relatórios de detenção indiscriminada, incluindo de pessoas vulneráveis<sup>154</sup>. A confiança dos requerentes no procedimento de recolocação diminuiu em função dessa evolução, reforçando os movimentos secundários para outros Estados-Membros, um dos principais problemas que o programa de assistência visou eliminar.

As competências informativas do EASO tentaram colmatar estes obstáculos e promover a adesão ao procedimento de recolocação. Em abril de 2016, a agência criou dois panfletos relativos aos procedimentos específicos em Itália e na Grécia, para além de uma página na rede *Facebook* em inglês e em árabe com as mesmas informações e de uma plataforma online de esclarecimento. Um modelo de informação relativo às condições nos países de acolhimento foi desenvolvido para requerentes aguardando transferência, incluindo testemunhos audiovisuais relativos a experiências positivas de acolhimento e de integração, sobretudo em Estados-Membros menos atrativos. No início de 2017, linhas telefónicas de contacto direto com os requerentes foram estabelecidas, chegando a receber cerca de 100 chamadas por dia e tendo sido essenciais, a par das equipas móveis do EASO, para providenciar informação precisa e atualizada sobre o mecanismo de recolocação, assim como para contrariar rumores e informações falsos<sup>155</sup>. Estes progressos acompanharam o aumento das recolocações, especialmente no segundo ano de funcionamento do mecanismo, mas foram insuficientes para contrabalançar os problemas organizativos e estruturais acima descritos. Face à insuficiência de recursos humanos no terreno, à fraca abrangência de informação em línguas acessíveis aos migrantes e à falta de assistência legal na fase crucial de identificação, a desinformação sobre o que é o mecanismo de recolocação e

---

<sup>153</sup> *Ibidem*.

<sup>154</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 5.

<sup>155</sup> COM(2017) 212: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement. 12 de abril de 2017, 8-9.

como aceder ao mesmo mantém-se até hoje grave na Grécia e em Itália, continuando a promover movimentos secundários<sup>156</sup>.

O impacto geral limitado do esquema de recolocação no alívio da pressão no sul da UE não deixa de ter um forte fator contributivo na falta de cooperação pela parte dos Estados-Membros de acolhimento, tanto ao nível da facilitação dos processos de transferência como no referente às contribuições para os contingentes do EASO. Quanto ao primeiro aspeto, como demonstra a tabela 24 em anexo, as recolocações estiveram sempre aquém dos objetivos legais, sofrendo de preferências restritivas, fortes atrasos na resposta a pedidos submetidos (35 dias para Itália e 26 para a Grécia) e na transferência (37 dias de Itália e 52 da Grécia), requisitos excessivos de controlos securitários e rejeições injustificadas de requerentes com referências gerais à segurança nacional ou à ordem pública<sup>157</sup>. Estes elementos, por sua vez, afetaram negativamente a capacidade de dar vazão aos requerentes registados, cujo número excedeu de forma significativa as transferências (gráfico 6 em anexo).

Em outubro de 2015, o EASO pediu aos Estados-Membros um mínimo de 374 peritos para garantir a qualidade e eficácia das suas atividades no terreno, mas somente 201 foram disponibilizados, provocando um hiato de quase metade nas expectativas de sucesso da agência. Ao longo de 2016, pedidos de reforço dos contingentes ou para substituir destacamentos concluídos nunca foram respondidos em pleno a curto-prazo. As tabelas 25 e 26 em anexo mostram o número de peritos destacados nos *hotspots* para apoio administrativo em meados de 2016, os quais, embora tenham aumentado a partir dessa altura e excluam intérpretes e mediadores culturais também no terreno, foram insuficientes para cobrir em pleno, ou de todo, as responsabilidades básicas da agência, sobretudo face à multiplicação substancial dos processos administrativos e à contínua chegada de migrantes. Este contexto explica a demora dos exercícios de grande escala na Grécia, assim como a fraca aplicação do plano de contingência desenvolvido com as autoridades italianas<sup>158</sup>, cujo limiar mínimo de 74 peritos nunca foi assegurado.

---

<sup>156</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. dezembro de 2016, 3, 5

<sup>157</sup> COM(2016) 165: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement. 16 de março de 2016, 8-11; COM(2017) 212: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement. 12 de abril de 2017, 7, 8.

<sup>158</sup> COM(2016) 636: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth report on relocation and resettlement. 28 de setembro de 2016, 7, 11, 12; COM(2016) 720: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh report on relocation and resettlement. 9 de novembro de 2016, 7, 8.

As referidas tabelas evidenciam ainda o contraste significativo entre os recursos humanos ao dispor do EASO e da Frontex, encarregada de coordenar operações de resgate e de vigilância no Mediterrâneo oriental e de conduzir controlos securitários nos *hotspots*. A divergência é agravada pelo orçamento da segunda agência à volta de 60 milhões de euros para as suas atividades operacionais face aos 1,9 milhões ao dispor do EASO, conferindo à Frontex uma posição de “primeira entre pares” no seio da EURTF<sup>159</sup>, em virtude da importância dada à contenção dos fluxos migratórios no mar e do foco no rápido regresso dos migrantes económicos para assegurar uma gestão fronteiriça eficiente. Infelizmente, este foco foi concretizado em detrimento das atividades do EASO, sendo que a Frontex atua igualmente a partir de agentes disponibilizados pelos Estados-Membros. Nessas circunstâncias, o apoio reduzido conferido ao EASO no terreno, aliado à fraca participação em geral no mecanismo de recolocação, demonstrou a falta de solidariedade intra-UE e a ausência de um verdadeiro compromisso com a proteção de migrantes forçados por parte dos Estados-Membros.

A natureza de curto-prazo dos destacamentos afetou igualmente a eficácia dos resultados, dados os custos formativos no período de transição. Nesse sentido, o conselho de administração do EASO emendou, em novembro de 2016, as regras de reembolso das despesas, de modo a viabilizar o destacamento de especialistas não empregados pelos Estados-Membros, mas detentores de experiência profissional relevante, aumentando a expectativa de dimensão dos contingentes para os novos planos operacionais para a Grécia e para Itália do final de 2016 (tabela 21 em anexo), a par do compromisso da Alemanha e dos Países Baixos em acompanharem o EASO no planeamento de destacamentos de longo-prazo. Mesmo assim, o início de 2017 foi marcado pela falta de 9 peritos na Grécia e de 24 em Itália<sup>160</sup>, dando continuidade aos problemas de eficácia da assistência operacional e efetivando a dependência da agência em relação aos recursos humanos nacionais. Esta lacuna evidencia mais uma vez a necessidade de reforço operacional do EASO, sobretudo no respeitante ao recrutamento

---

<sup>159</sup> Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta. Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE committee in the European Parliament. Março de 2017, 59; Entrevista a oficial com contacto institucional próximo do EASO.

<sup>160</sup> COM(2017) 74: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement. 8 de fevereiro de 2017, 7, 8.

próprio, associada à urgência de reformar a governança europeia de asilo para a adaptar a situações de emergência migratória.

#### **4.2. O desenvolvimento do Processamento Conjunto na UE**

O funcionamento do mecanismo de recolocação deixou clara a persistência de resistências políticas ao exercício de competências sobre a distribuição de requerentes de asilo entre Estados-Membros por parte de uma autoridade europeia centralizada, resultando daí a relegação do EASO para um papel técnico e auxiliar na dimensão da recolocação, não obstante o importante contributo do seu conhecimento especializado para o processo de correspondência e para a capacitação administrativa na Grécia e em Itália. De facto, o reforço administrativo levado a cabo nos *hotspots* conteve o maior impacto por parte da agência sobre o potenciamento do mecanismo de recolocação, em grande medida devido ao regime de processamento conjunto sob o qual o EASO operou. Práticas subjacentes a este último, assim como os respetivos efeitos legais e de governança, foram ainda mais marcantes no contexto da Declaração UE-Turquia de 18 março de 2016, que circunscreveu o procedimento de recolocação ao território continental da Grécia de modo a concentrar esforços nos *hotspots* estabelecidos nas ilhas no sentido de reduzir o fluxo de migrantes ilegais no mar Egeu a partir da Turquia e assegurar uma gestão mais ordenada do acesso ao procedimento de asilo. Foi estabelecido para o efeito um procedimento para o exame acelerado de admissibilidade<sup>161</sup>, a partir do qual os requerentes seriam remetidos para o procedimento regular de asilo ou repatriados para a Turquia, que tomaria medidas para travar a migração ilegal para a UE em troca de assistência financeira e de um acordo de reinstalação para sírios<sup>162</sup>. Sob emenda ao plano operacional para a Grécia de abril de 2016<sup>163</sup>, o EASO participaria nas entrevistas de admissibilidade e no processamento dos pedidos de proteção, podendo redigir recomendações de decisão e, após alteração da lei grega em junho de 2016, conduzir entrevistas de forma autónoma<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> Grécia. Law No. 4375 of 2016 on the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of the provisions of Directive 2013/32/EC (Greece), 3 April 2016. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>, artigos 2º(7) e 14º(6).

<sup>162</sup> Declaração UE-Turquia. 18 de março de 2016, pontos de ação 1, 2 e 3.

<sup>163</sup> EASO Hotspot Operating Plan to Greece (amendment 2). 1 de abril de 2016, 3, 4.

<sup>164</sup> ECRE. Greece amends its asylum law after multiple Appeals Board decisions overturn the presumption of Turkey as a 'safe third country'. 24 de junho de 2016.



Dos 472 peritos e 400 intérpretes pedidos pelo EASO, apenas 92 e 67, respetivamente, foram destacados durante abril<sup>165</sup>. Em contrapartida, a situação nas ilhas gregas beneficiou de uma redução significativa das chegadas (gráfico 7 em anexo), assim como de uma assistência reforçada do EASO na forma de um orçamento adicional de 25 milhões para o desenvolvimento de capacidades na Grécia<sup>166</sup>. Através dessa assistência, o Serviço de Asilo conseguiu atingir um rácio diário de 85 a 90 registos de pedidos de proteção e de 50 entrevistas só nos *hotspots*<sup>167</sup>, viabilizando a redução de uma parte substancial dos casos acumulados e a correção de falhas anteriores no registo, exceto no *hotspot* da ilha de Kos, que só começou a operar em junho. Contudo, 15 mil casos de registo estavam ainda pendentes em outubro de 2016 e o procedimento de admissibilidade demorava cerca do dobro do prazo oficial, evidenciando a insuficiência dos quadros profissionais domésticos face às necessidades no terreno, assim como dos destacamentos do EASO, que em junho de 2017 estavam desfalcados em 50 peritos, totalizando 85 dedicados ao apoio administrativo face a 891 da Guarda Costeira e Fronteira Europeia<sup>168</sup>.

Malgrado essas insuficiências, importa perspetivar o volume dos recursos disponíveis ao EASO em relação a experiências operacionais anteriores, mesmo no contexto dos *hotspots*, pelo que os recursos humanos destacados no contexto da Declaração UE-Turquia representaram um reforço significativo da capacidade operacional da agência, reforço esse que se fez sentir de forma mais marcante sobre a dinâmica relacional entre as EAA e os funcionários de asilo gregos. Oficialmente, as primeiras não exerceram competências decisórias sobre a admissão de requerentes ao procedimento de asilo, emitindo recomendações que as autoridades gregas poderiam contrariar no seu exercício exclusivo da tomada de decisão. Parece, no entanto, que as EAA conduziram de forma independente a maioria das entrevistas<sup>169</sup>, o que foi

---

<sup>165</sup> COM(2016) 231: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. Primeiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia. 20 de abril de 2016, 6.

<sup>166</sup> European Commission Daily News. Commission awards €25 million in emergency funding to the European Asylum Support Office for capacity building in Greece. 24 de maio de 2016. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-1899\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-1899_en.htm).

<sup>167</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. dezembro de 2016, 7, 8.

<sup>168</sup> COM(2017) 323: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 13 de junho de 2017, 3, 4.

<sup>169</sup> Tsourdi, Lilian (2017). Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? (Blog) Asylum Crisis, EU Institutions, Reception, Solidarity. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>.

confirmado por testemunhos recolhidos no terreno entre membros de ONG, funcionários nacionais e do EASO, os quais denunciaram uma certa confusão na divisão de tarefas entre os dois últimos grupos, sobretudo no respeitante à tomada de decisão. Outras fontes afirmam que tanto o EASO como a Frontex “interferem crescentemente com os procedimentos nacionais através das suas operações no terreno”<sup>170</sup>, enquanto o EASO utilizou apenas o inglês no seu trabalho, tendo algumas decisões sido publicadas nessa língua, o que, para além de não ser permitido pela lei grega, indicia que as autoridades as tenham adotado sem alterações.

A aparente influência exercida pelo EASO sobre os resultados procedimentais nos *hotspots* gregos levantou preocupações legais e humanitárias. Desde logo, não foi criado um quadro normativo para a monitorização do trabalho desempenhado pelas EAA ao abrigo do procedimento de admissibilidade, dado que, oficialmente, a responsabilidade pela decisão não lhes competiu, originando uma lacuna no que toca à garantia do cumprimento de salvaguardas dos direitos procedimentais dos requerentes de acordo com as legislações europeia e grega, a qual não está coberta nem pelo regulamento do EASO nem pelas regras de conduta dos planos operacionais<sup>171</sup>. Embora a atuação dos peritos do EASO esteja, em teoria, orientada por um saber-fazer profundamente imerso nos padrões de proteção comunitários, o que, em princípio, excluiria qualquer risco, representantes da sociedade civil no terreno reportaram violações ocasionais dos direitos dos requerentes por especialistas destacados pelo EASO no decurso das entrevistas, nomeadamente o direito à presença de um representante legal<sup>172</sup>. Nessa senda, algumas opiniões realçaram a necessidade de criar um quadro legal dedicado à operacionalização dos *hotspots* que clarifique as funções de cada ator e atribua mecanismos de prestação de contas consoante o nível de responsabilidade de cada um, sobretudo no que diz respeito às agências, na medida em que as mesmas se viram confrontadas com a urgência de compensar a ausência de orientações nos respetivos regulamentos e de um esquema legal abrangente para

---

<sup>170</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 1, 2, 5, 6, 8.

<sup>171</sup> Ziebritzki, Catharina (2016). Chaos in Chios: Legal questions regarding the administrative procedure in the Greek Hotspots. (Blog) Asylum Crisis, Detention, Dublin, Family Reunification, Reception, Relocation. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/>.

<sup>172</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 6.

responderem às necessidades funcionais no terreno<sup>173</sup>. No que ao EASO diz respeito, a necessidade de um mecanismo claro de prestação de contas foi associada à sua atuação ao abrigo da Declaração UE-Turquia, mas também no respeitante ao mecanismo de recolocação, sendo que os peritos destacados estiveram capacitados, em ambos os contextos, para desempenhar funções avaliativas e o seu apoio técnico e legal deteve uma influência indireta sobre as decisões dos órgãos nacionais competentes<sup>174</sup>.

Estas circunstâncias evoluíram a par de uma fraca presença da FRA e de ONG ligadas aos direitos humanos no terreno para velar pelo respeito dos direitos dos requerentes e dotar os procedimentos de maior transparência. O contributo desses atores foi suficiente, no entanto, para denunciar medidas restritivas aplicadas ao direito de recurso à decisão de admissibilidade<sup>175</sup>. Por outro lado, a distância entre os comités, localizados em Atenas, e os requerentes nas ilhas dificultou e atrasou o acesso destes últimos a alternativas legais obrigatórias e efetivas<sup>176</sup>. Infelizmente, estas restrições reforçam a predominância de uma lógica de controlo migratório subjacente à operação dos *hotspots* e da Declaração UE-Turquia, sobretudo após a revisão de 311 decisões negativas sobre pedidos de recurso apresentados entre 20 de julho e 30 de setembro de 2016 ter revertido 305 das mesmas<sup>177</sup>. Face à influência que adquiriu sobre as decisões subjacentes ao procedimento de admissibilidade, estes resultados afetam negativamente a reputação do EASO como garante de proteção na abordagem *hotspot*, revelando uma subordinação da agência aos objetivos políticos de contenção da migração para a Europa.

Estas considerações estão profundamente associadas à pressão significativa que a Comissão e o Conselho Europeu exerceram tanto sobre a Grécia como sobre o EASO para estabelecer um sistema de gestão eficaz da situação migratória o mais brevemente possível, beneficiando a rapidez em detrimento de uma cuidada avaliação das necessidades de proteção. Os termos do acordo com a Turquia pioraram a situação. Várias organizações reportaram a negligência de nacionais pertencentes a alguns dos

---

<sup>173</sup> Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta (2017). Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 59.

<sup>174</sup> Neville, Darren, Sy, Sarah, Rigon, Amalia (2016). On the frontline: the hotspot approach to managing migration. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 31.

<sup>175</sup> Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta (2017). Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 59.

<sup>176</sup> Vários. The implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 39.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

principais países produtores de refugiados, como o Afeganistão e o Iraque, em benefício da identificação de sírios para a sua devolução à Turquia ao abrigo do esquema de reinstalação com a UE. Por outro lado, o conceito de país terceiro seguro foi aplicado à Turquia sob a suposição de que esse país asseguraria aos migrantes reenviados dos *hotspots* gregos um grau de proteção concordante com a Convenção de Genebra. Contudo, o conceito nunca fora aplicado à Turquia até 20 de março de 2016, o que, a par de esse país aplicar apenas um regime de proteção temporária a requerentes não europeus e das condições negativas enfrentadas pelos requerentes, levou críticas a questionar a validade do acordo no respeitante à garantia da segurança de migrantes não-sírios, mas com necessidades de proteção, contra a expulsão para as suas regiões de origem, já que a aplicação do conceito de país terceiro seguro levou a muitos casos de inadmissibilidade e de regresso à Turquia<sup>178</sup>. Estas circunstâncias dúbias levaram o ACNUR a denominar os *hotspots* como “centros de detenção”, encerrando alguns centros nas ilhas e cessando a provisão de transporte<sup>179</sup> em protesto. Outras organizações humanitárias retiraram-se pelo que consideraram ser um contexto que favorece o regresso e não a proteção, resultando num agravamento sério das condições de alimentação, sanitárias, securitárias e de saúde nos *hotspots*<sup>180</sup>.

Em suma, duas conclusões principais pertinentes à presente dissertação podem ser retiradas do funcionamento da Declaração UE-Turquia nos *hotspots* gregos. Em primeiro lugar, a contradição entre os constrangimentos institucionais do EASO, patentes no artigo 2º(6) do seu regulamento fundador, e as funções práticas desempenhadas pelos seus peritos no terreno levanta questões importantes de prestação de contas sobre a atuação dos mesmos, assim como a necessidade de reavaliar o mandato operacional da agência de modo a que possa abranger mecanismos de responsabilização e refletir adequadamente a situação no terreno e os meios mais eficazes para a sua resolução. Por outro lado, a prioridade política conferida à contenção

---

<sup>178</sup> *Idem*, 38, 39; Ziebritzki, Catharina (2016). Chaos in Chios: Legal questions regarding the administrative procedure in the Greek Hotspots. (Blog) Asylum Crisis, Detention, Dublin, Family Reunification, Reception, Relocation. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/>; Labayle, Henri (2016). The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretenses or a fool's bargain? (Blog) Asylum Crisis, Solidarity, Third Countries. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-turkey-agreement-on-migration-and-asylum-false-pretences-or-a-fools-bargain/>.

<sup>179</sup> ACNUR. UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect. 22 de março de 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>.

<sup>180</sup> Neville, Darren, Sy, Sarah, Rigon, Amalia (2016). On the frontline: the hotspot approach to managing migration. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 9, 37.

dos fluxos migratórios parece ter impactado negativamente sobre a tentativa de assegurar um regime efetivo de proteção nos *hotspots* gregos e italianos. Desde logo, a severa escassez de recursos humanos disponíveis ao EASO debilitaram o benefício e a abrangência dos seus resultados práticos face a uma Frontex bastante mais capacitada. Por outro lado, a pressão excessiva no sentido do controlo dos fluxos migratórios à entrada da UE negligenciou a dimensão de asilo, na medida em que não foi dada a prioridade devida à triagem de pessoas com necessidades de proteção a partir dos fluxos mistos para além de nacionais sírios. A tendência de controlo parece igualmente ter desviado o EASO da sua missão principal de proteção em relação a muitas dessas pessoas, canalizando os seus reduzidos recursos para formas dissimuladas de contenção, assentes em acordos internacionais dúbios no respeitante à garantia da segurança dos migrantes, em cuja proteção se baseia a construção de toda a estrutura do SECA e o percurso humanitário e político desenvolvido à volta do mesmo.

#### **4.3. Considerações Finais**

A dois meses do término do mecanismo de recolocação de emergência, a assistência do EASO à Grécia e a Itália demonstrou resultados limitados face ao objetivo primordial de aliviar os encargos de asilo dos dois países por meio do reforço das capacidades domésticas subjacentes ao mecanismo de recolocação. Ao nível procedimental, o impacto do EASO foi substancial quando condições ótimas se verificaram, particularmente na Grécia, mas os seus constrangimentos humanos, financeiros e institucionais reforçaram as debilidades inerentes às expectativas de sucesso da agência. Estas foram adicionalmente debilitadas pelo reduzido compromisso dos restantes Estados-Membros com a redução da pressão migratória enfrentada pela Grécia e pela Itália, para além do bloqueio da passagem dos migrantes nas fronteiras com esses dois países, evidenciando ainda a ausência do EASO na adaptação dos países de acolhimento às estruturas de recolocação: “A crise de asilo foi uma crise para apenas cinco Estados-Membros e não afetou particularmente o resto. Alguns países necessitaram de alterar rapidamente a forma como lidavam com pedidos de asilo, mas na maioria dos casos fizeram-no por sua própria iniciativa e sem grande input do EASO”<sup>181</sup>.

Com base no contexto político que dominou a criação e funcionamento do procedimento de recolocação, não parece que o EASO adquirirá competências

---

<sup>181</sup> Entrevista a oficial com contacto institucional próprio com o EASO.

impactantes a esse nível no futuro próximo. A falta de compromisso político com o mecanismo exclui igualmente a possibilidade de iniciativas do género se repetirem ou de obterem alguma margem de sucesso sobre o alívio das pressões migratórias na fronteira externa da UE. Apenas 24,5% dos migrantes a recolocar foram efetivamente transferidos (tabela 24 em anexo), não absorvendo sequer o número total de requerentes registados na Grécia e na Itália. O regime europeu de asilo depara-se atualmente com um dilema entre a rejeição de uma maior delegação de competências ao nível da recolocação para a UE, por um lado, e a incapacidade dos Estados-Membros de implementarem um verdadeiro sistema de solidariedade face a situações de crise que mutualize os encargos e fortaleça a eficiência e a abrangência dos padrões europeus de proteção, por outro.

O impacto limitado do auxílio à Grécia e a Itália é adicionalmente visível na exclusão das reduzidas capacidades de processamento associadas ao procedimento regular de asilo do programa de assistência, dado o foco dos *hotspots* na recolocação e da Declaração UE-Turquia na fase de acesso ao processo de asilo numa geografia limitada. Em Itália, grande parte dos requerentes pertence a países cujo rácio de reconhecimento os exclui do mecanismo de recolocação, enquanto na Grécia, os exercícios de grande escala promovidos pelo EASO remeteram um número bastante elevado de indivíduos para o procedimento regular. Em ambos os países, o sistema de asilo em geral continuou sobrecarregado, situação para a qual teria sido necessário o estabelecimento de programas de assistência dedicados ao reforço das capacidades administrativas tendentes à execução de um exame de proteção cuidado e eficiente paralelo ao mecanismo de recolocação, que afetou apenas uma pequena fração do total de migrantes recebidos pelos dois Estados-Membros. Por sua vez, o EASO mal conseguiu responder às suas responsabilidades sob a abordagem *hotspot*, obstando ainda mais à concretização de tais medidas. A pouca importância dada à promoção do regime europeu de proteção revelou-se, de facto, danosa para a correção de ineficiências estruturais de alguns Estados-Membros, deixando-os ainda mais expostos aos efeitos negativos das regras subjacentes ao sistema de Dublin.

Um dos poucos impactos positivos da crise para a concretização dos objetivos do SECA, e que poderá deter potencialidades associadas ao aperfeiçoamento da governança europeia de asilo, consiste na evolução da dinâmica de processamento conjunto desenvolvida nos *hotspots*, especialmente nas ilhas gregas, onde as EAA

potenciaram significativamente a ordenação e a capacidade administrativas e a criação de um fluxo de trabalho mais eficiente. Representaram sobretudo um método de alívio mais eficaz a curto prazo em relação à contratação de pessoal adicional ao nível interno, considerando o tempo necessário à devida preparação para as tarefas a desempenhar.

As questões legais e humanitárias associadas ao papel do EASO no referente ao processamento conjunto são, de facto, preocupantes, pelo que a criação de um quadro legal dedicado à regulação de um contexto de intervenção operacional de tal ordem é não só promissora, mas também necessária para obter um equilíbrio entre a proteção das competências soberanas dos Estados-Membros ao nível da migração e do asilo e o valor acrescentado que os mecanismos de intervenção viabilizados pela agencificação desses domínios produziram em contextos de pressão migratória. É igualmente necessária para resolver a importante questão de legitimidade advinda da sobreposição de papéis operacionais observada nos *hotspots*. Quanto ao sucesso objetivo do regime de processamento conjunto, o mesmo parece ter conseguido conciliar as diferentes tradições de gestão ao nível do asilo presentes no contexto de cooperação operacional entre os peritos dos Estados-Membros e os funcionários gregos e italianos, debilitando a ideia de que as divergências procedimentais subjacentes ao SECA inviabilizam a cooperação e a obtenção de resultados positivos num curto espaço de tempo.

Em meados de 2014, o EASO tinha já começado a explorar as potencialidades do processamento conjunto, através de projetos-piloto focados na rapidez da adaptação de funcionários de asilo a contextos operacionais análogos noutros Estados-Membros. Numa primeira fase, a agência promoveu o intercâmbio de especialistas para detetar áreas do processo de asilo nas quais o processamento conjunto detivesse potencialidades para tornar o fluxo de trabalho mais eficiente, tanto em contextos regulares como de emergência<sup>182</sup>. Numa segunda geração de projetos, de maior dimensão, o intercâmbio abrangeu um diversificado leque de funções administrativas – identificação e registo, questões de acolhimento, preparação de procedimentos subordinados ao regulamento de Dublin, entrevistas, avaliação de provas de vulnerabilidade e de necessidade de proteção e preparação de decisões – tendo os peritos destacados trabalhado sobre casos reais sob supervisão de administrativos do Estado-Membro de acolhimento<sup>183</sup>. Ambas as fases mostraram um rápido grau de integração por parte dos peritos nos procedimentos

---

<sup>182</sup> EASO. Joint processing pilots. Technical report. Setembro de 2015, 6.

<sup>183</sup> *Idem*, 13-16.

domésticos após uma breve formação intensiva sobre o sistema legal e de asilo, adquirindo autonomia funcional no primeiro ou segundo dias de trabalho, mesmo em tarefas ligadas à inserção de dados nas bases nacionais, à pesquisa de informação e à produção de decisões<sup>184</sup>. As barreiras linguísticas não foram determinantes, tendo-se obtido entendimento por meio de idiomas comuns.

Os projetos foram reduzidos em dimensão e o seu sucesso ancorou-se de forma significativa num grau de menor complexidade e em semelhanças procedimentais e experienciais entre os países envolvidos. Em contrapartida, o ambiente de cooperação desenvolvido ao longo dos destacamentos favoreceu, segundo os participantes, uma troca intensa de práticas, experiências e técnicas, o desenvolvimento de confiança entre eles e um entendimento de que, por um lado, os sistemas europeus partilham várias características semelhantes e, por outro, de que não é assim tão difícil ultrapassar obstáculos iniciais ao processamento conjunto de um número amplo de tarefas administrativas, demonstrando ganhos importantes de produtividade<sup>185</sup>: “Muitos peritos envolvidos ficaram surpreendidos por descobrir que usavam o mesmo sistema e mecanismos de tratamento de dados (...) Não se pode dizer que os projetos foram um completo sucesso ao nível da construção de confiança, mas fez os participantes perceber que as diferenças entre os Estados-Membros não prejudicam semelhanças metodológicas importantes entre eles”<sup>186</sup>.

Os resultados dos projetos-piloto refletem potencialidades importantes associadas à capacidade do EASO de promover dinâmicas eficazes de processamento conjunto para aliviar pressões enfrentadas por certos Estados-Membros a curto prazo, resultados confirmados no decurso da rápida integração e do trabalho desempenhado pelas EAA nos *hotspots*. Relativamente ao procedimento de admissibilidade nas ilhas gregas, a atuação do EASO a este nível revestiu-se de maior importância, pois afetou diretamente o estágio de decisão na fase do acesso ao procedimento de asilo, contendo não só um elevado nível de discricção administrativa, como também uma influência efetiva, se bem que indireta, sobre quem o sistema admitiu ou não ao exame do pedido de proteção.

---

<sup>184</sup> *Idem*, 11-16.

<sup>185</sup> *Idem*, 16.

<sup>186</sup> Entrevista a funcionário superior do EASO.



A forma e as implicações do processamento conjunto têm sido alvos de intensos debates no passado recente, reunindo-se de à volta da oposição entre um sistema de apoio ao processamento, mais limitado ao acompanhamento técnico, e um verdadeiro regime de processamento conjunto, com maior abrangência de competências práticas e decisórias entre os peritos participantes em relação aos funcionários do país de acolhimento<sup>187</sup>. O primeiro, menos controverso, foi característico das experiências operacionais do EASO descritas no capítulo anterior, enquanto o segundo parece assemelhar-se mais à dinâmica que se estabeleceu nos *hotspots* gregos em 2016 e 2017.

Foi ainda realçado pelos participantes da segunda geração dos projetos-piloto do EASO que o destacamento de peritos para processamento conjunto num contexto de menor pressão, como aquele que os projetos funcionaram, aumenta as chances de sucesso do mesmo, para além de poupar custos e tempo de orientação<sup>188</sup>. Estas conclusões são muito importantes para o debate atual em torno do modelo europeu de governança de asilo, especificamente no referente à aplicação do mecanismo corretivo subjacente ao artigo 33º do regulamento de Dublin III e ao SAP do EASO, o qual se debruça sobre a compensação de elementos conducentes a uma situação de crise antes de a mesma se materializar. O apuramento das potencialidades de processamento conjunto desenvolvido pelo EASO conferiu a este processo um instrumento prático com potencialidades comprovadas no alívio de pressões moderadas, tornando o modelo de intervenção operacional subjacente um elemento crucial para a correção preventiva de falhas sistémicas do SECA. Resta saber de que forma tal solução será acolhida e/ou implementada no futuro próximo, tendo em especial conta os entraves de natureza política à ativação de tais mecanismos no passado.

As potencialidades associadas ao processamento conjunto suscitam, por fim, discussões relativamente à remodelação do mandato e da base de recursos do EASO, necessárias para que a agência possa desenvolver uma plataforma específica de cooperação concentrada na preparação de um contingente especificamente dedicado a práticas de processamento conjunto, assim como na delineação de estratégias institucionais de prossecução das mesmas. Levanta igualmente a necessidade de adaptar o quadro legal subjacente à governança europeia de asilo, dadas as implicações de um

---

<sup>187</sup> Comissão Europeia. European Commission, Directorate-General Home Affairs – Final Report. Study on the Feasibility and legal and practical implications of establishing a mechanism for the joint processing of asylum applications on the territory of the EU. Fevereiro de 2010.

<sup>188</sup> EASO. Joint processing pilots. Technical report. Setembro de 2015, 16.

papel acrescido de uma agência numa área não prevista pelo seu regulamento fundador nem no quadro normativo europeu atual, com a possibilidade de o processamento conjunto se estender a outros elementos do procedimento regular de asilo, nomeadamente a condução de entrevistas, a avaliação da credibilidade e mesmo a decisão final relativa à atribuição do estatuto de proteção.

## Capítulo V

### **Seis anos depois – a posição e o impacto do EASO no regime regulatório europeu de asilo**

Finda a análise empírica relativa aos resultados objetivos das atividades do EASO, cabe perspetivar a evolução da agência no domínio do asilo, assim como a posição que adquiriu e o impacto que produziu no regime regulatório de asilo da UE. Apurar-se-á igualmente se a agência foi bem sucedida em promover a harmonização dos procedimentos nacionais e uma implementação mais eficaz e rápida do acervo comunitário de asilo. Os padrões evolutivos avançados pelas contribuições teóricas referidas no segundo capítulo serão aplicados a ambos os elementos de análise, de modo a validar ou invalidar as hipóteses subjacentes ao presente estudo.

A debilidade estrutural do mandato do EASO – a dependência dos recursos humanos nacionais e o carácter voluntário da participação e adaptação do seu modelo comum – retira à agência a capacidade de influenciar diretamente a forma como os seus resultados são acolhidos e implementados. O potencial inovador do método através do qual o EASO tentou colmatar essa debilidade encontra-se, paradoxalmente, nos alicerces das suas insuficiências, na medida em que, semelhantemente a outras agências europeias, integrou os Estados-Membros nesse esforço. A nova lógica de cooperação prática para o asilo colocou os peritos nacionais em primeiro plano na produção de ferramentas práticas e de orientações de implementação, combinando diferentes experiências e técnicas para desenvolver um modelo e instrumentos comuns. A respetiva implementação seria facilitada pelo facto de os Estados-Membros estarem diretamente envolvidos na sua produção. Através desse método, o EASO desenvolveu um corpo de conhecimento e de saber-fazer especializados subjacentes aos vários aspetos e elementos do processo de asilo, contribuindo, com as várias redes que criou, para mitigar tensões e desconfiança entre Estados-Membros por meio de uma perceção mais correta dos sistemas nacionais, assim como das suas debilidades, particularidades e necessidades.

#### **5.1. A posição do EASO no Regime Europeu de Asilo**

Como a análise anterior demonstrou, a intensificação de formações nacionais subordinadas ao CFE evidencia a incorporação crescente dos conteúdos e padrões

profissionais do EASO nos procedimentos domésticos, enquanto os fóruns e as redes para a discussão de estratégias e para a troca de experiências e de técnicas de qualidade intensificou o diálogo entre Estados-Membros, aumentando o número de opções para tornar o processo de asilo mais eficiente e reforçando, no conjunto, a interdependência entre administrações nacionais no sentido de recorrerem umas às outras para encontrarem soluções viáveis. Semelhantes mecanismos de cooperação impulsionaram a criação de um vasto repositório europeu de informação validada, disponibilizando várias fontes e contribuindo para uma abrangência mais uniforme do acesso a dados relevantes sobre os fenómenos de asilo na UE, sobretudo em benefício de Estados-Membros com sistemas pouco desenvolvidos de recolha e tratamento de informação. O método especializado de gestão de dados estatísticos em desenvolvimento iniciou já um processo de uniformização da produção e tratamento de informação relativa a países de origem, às características dos fluxos migratórios e à estrutura dos sistemas nacionais em torno do EASO, tendente à convergência dos critérios de avaliação dos pedidos de proteção internacional na UE.

O rápido desenvolvimento e expansão das atividades de apoio permanente do EASO impulsionaram a dinâmica de agência no domínio do asilo, à medida que se assistiu a um gradual aumento de Estados-Membros envolvidos nas iniciativas do EASO, estendendo-se de um grupo inicial sobretudo composto por países do ocidente e norte europeus para incluir progressivamente Estados-Membros mais recentes. Como a evolução temporal registada pelas avaliações do EASO evidenciou, o aumento da participação foi acompanhado de uma incorporação progressiva das atividades e dos resultados da agência ao nível doméstico. A dinâmica da agência europeia é especialmente importante neste aspeto pois, tal como é o caso de outras agências europeias, contrapõe a incapacidade formal do EASO em alterar o *status quo* do regime europeu de asilo, especialmente no respeitante à implementação do acervo, com padrões graduais de mudança nesse sentido levados a cabo pela disseminação de instrumentos produzidos em conjunto pelos Estados-Membros, mas sob a orientação europeizante do EASO, outro dos principais valores acrescentados da agência.

Como primeiro órgão europeu totalmente devotado à promoção da cooperação em matéria de asilo, o EASO partiu de um mandato pouco específico para criar um conjunto de ferramentas, métodos e iniciativas de cooperação especializados sem grande suporte anterior. Para além de evidenciarem a sua proatividade e capacidade de

mobilizar a cooperação entre os Estados-Membros, os resultados demonstram como, no seguimento de Majone (1997), os constrangimentos institucionais, orçamentais e humanos do EASO se tornaram numa oportunidade ao potenciarem os efeitos da metodologia de trabalho da agência. A abrangência e o valor prático dos resultados excedem claramente os benefícios de projetos anteriores de cooperação, e embora seja um processo ainda em curso, a análise aponta para uma intensificação do recurso ao EASO para orientar programas formativos e práticas procedimentais domésticos, personalizando-os segundo padrões nacionais. Segundo as previsões de Kreher (1997, 239), a agência está efetivamente a levar a cabo um “processo de integração administrativa imbuída de uma perspetiva e de estratégias pan-europeias”.

Esta evolução confirma as potencialidades inerentes à agência europeia de influenciar a implementação do acervo comunitário tal como identificadas por Dehousse (2008), Majone (1997) e Kreher (1997), tendo ainda em conta o impacto da abordagem horizontal do EASO, pela qual os Estados-Membros delineiam em comum estratégias compreensivas de adaptação das ferramentas comuns às particularidades e necessidades domésticas, no seguimento de mapeamentos dos sistemas nacionais. Dessa forma, mais facilmente se consegue mitigar resistências estruturais à implementação do acervo comunitário. Este modelo de “regulação indireta”, (Majone 1997, 264) tem-se provado mais eficaz em relação ao método comunitário, ao mesmo tempo que reforça o papel regulatório do EASO e o caráter europeu do processo de implementação. Os progressos nesse sentido foram ainda mais visíveis no âmbito da assistência operacional, sobretudo na Grécia e na Bulgária, onde se assistiu a uma aplicação efetiva dos instrumentos da agência nas estruturas domésticas de asilo, resultando em progressos substanciais de coadunação com as regras europeias reconhecidos por vários intervenientes.

Subsequentemente, a credibilidade da agência como provedora de mecanismos de qualidade e fiáveis foi crescendo e tornou-a num centro europeu de asilo por excelência. O EASO tornou-se um importante ator ao qual se recorre para obter e discutir informação, assim como para adquirir formação profissional e acompanhamento técnico eficaz na identificação de necessidades e de soluções que promovem a qualidade do processo de asilo. A construção de reputação no domínio foi um importante requisito para aquisição de influência regulatória tal como defendido pela literatura relevante, para a qual foram cruciais as práticas de *networking* do EASO, estendidas a todas as suas atividades para integrar uma rede crescente de especialistas nacionais e externos,

tendo enriquecido o input geral da agência nas suas várias dimensões. Levi-Faur (2011) avançou que à agencificação do espaço regulatório europeu se seguiria uma institucionalização crescente de redes dependentes no seio das agências como fator de legitimidade e de criação de relações estáveis e interdependentes entre hierarquias isoladas, espelhando os esforços do EASO na aproximação das administrações nacionais de asilo a vários níveis e no contacto que desenvolveu entre elas e atores externos como o ACNUR.

Os efeitos de rede associados à atuação do EASO revestem-se de particular importância pelo facto de uma boa parte dos participantes nos fóruns de cooperação da agência serem funcionários responsáveis ou próximos de funções administrativas específicas e não administradores ou representantes ministeriais. Embora os serviços de asilo dos Estados-Membros sejam, por norma, extensões administrativas dos ministérios responsáveis e não agências nacionais autónomas, a relação de trabalho que estabelecem com o EASO acaba por viabilizar a aplicação parcial dos resultados levantados por Egeberg e Trondal (2009), os quais associam importância crescente ao contacto de agências nacionais com homólogas de outros Estados-Membros e/ou com agências europeias existentes nesse domínio na implementação das regras europeias. O EASO não foi incluído nesse estudo nem a relevância atribuída a novas formas de regulação se equiparava ainda ao papel dos ministérios responsáveis e da Comissão, sobretudo em domínios politizados como o asilo, mas os autores destacaram a coexistência entre a ordem tradicional de implementação e uma nova ordem executiva multinível e transnacional trazida com o advento da agencificação. Ao difundir práticas, técnicas procedimentais e informação especializadas diretamente pelos funcionários responsáveis ou a um nível hierárquico próximo, o EASO tem-se vindo a relacionar de forma mais profunda com a implementação do modelo comum da agência e do acervo, reforçando efetivamente o seu impacto no sistema regulatório europeu de asilo.

A entrevista realizada a um funcionário superior do EASO confirma o efeito de rede da agência, enquadrado, por sua vez, na metodologia de cooperação geral da agência: “o papel do EASO foi fazer com que os Estados-Membros se habituassem à forma comum de fazer as coisas, através de formação, do desenvolvimento de ferramentas, reuniões específicas sobre temas com base em várias redes e fóruns abertos de troca. Isso é muito importante, porque em muitos Estados-Membros assistia-se a casos de funcionários que não conheciam os seus homólogos noutros Estados-Membros.

O facto de terem agora acesso a essa plataforma e de conseguirem chegar mais facilmente aos seus colegas ajudou no diálogo”. A avaliação externa do EASO vai igualmente nesse sentido, registando uma opinião maioritária no sentido do aumento da troca de informação e de boas práticas com e entre Estados-Membros, melhorando a qualidade da cooperação operacional subjacente<sup>189</sup>. A cooperação em rede do EASO aproximou-o ainda de outras agências europeias e do ACNUR, ao integrá-los nas suas redes de cooperação prática e potenciando sinergias, resultando em vários projetos conjuntos em contextos operacionais como na Grécia ou no âmbito da *Task Force Mediterranean*, uma abordagem multi-agência à segurança dos requerentes no mar. Por fim, importa destacar o alargamento da rede do EASO ao contacto com órgãos judiciais nacionais, em virtude da sua influência sobre os procedimentos de asilo de segunda instância, abrangendo várias iniciativas de formação e de pesquisa de informação, seminários ou workshops práticos, assim como redes reunindo representantes de vários órgãos judiciais e jurisdicionais domésticos.

Tanto a aplicação da literatura relevante respeitante às agências europeias como os resultados da análise da presente dissertação apontam para a cooperação de rede promovida pelo EASO, assim como o respetivo alargamento temático, como fatores contribuintes fulcrais para que a agência se tornasse num ator predominante em matéria de asilo ao nível europeu. Para além de cumprir o seu mandato, tal progresso responde à necessidade do EASO de encontrar formas de superar as suas insuficiências materiais e humanas, mostrando, ao mesmo tempo, a relevância do vínculo dos Estados-Membros à agência na obtenção de melhores resultados. “As agências têm uma exigência fundamental: justificar a própria existência. Como agência recente e ainda em expansão, o EASO está a tentar encontrar as áreas em que pode destacar focos diferentes da migração e dos requerentes de asilo para tentar cumprir a sua obrigação, mas também para tentar fazer perceber que é necessário para cumprir certos objetivos”<sup>190</sup>.

Para esse fim, no seguimento de Groenleer, Versluis e Kaeding (2008, 21), o sucesso da agência mede-se pela forma como se relaciona com os seus parceiros nacionais, europeus e internacionais, tarefa na qual o EASO obteve sucesso ao captar a participação dos Estados-Membros e a cooperação de outros atores relevantes no domínio do asilo. Por sua vez, a avaliação externa realça a presença crescente do EASO

---

<sup>189</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 49-52.

<sup>190</sup> Entrevista realizada ao Doutor Francesco Vacchiano.

e dos seus produtos no trabalho de instituições, agências europeias e de outros atores<sup>191</sup>. O EASO participa em debates no Parlamento Europeu e a qualidade do seu input informativo, segundo eurodeputados entrevistados, ajudou a evitar discussões à volta da fiabilidade dos dados. O Conselho e a Comissão recorrem frequentemente a informações do EASO relativamente à situação de asilo na UE, tendo a agência passado a dirigir, com a Comissão, o Comité Conjunto de Contacto com o Conselho relativamente ao acervo de asilo. Por outro lado, 104 atores nacionais, incluindo representantes judiciais, especialistas e formadores, defendem que os resultados do EASO influenciaram processos políticos e legislativos ao nível nacional, enquanto 128 afirmaram o mesmo ao nível europeu<sup>192</sup>.

Relativamente ao primeiro foco de análise da presente investigação – de que forma o EASO impactou no modelo e meios através dos quais os Estados-Membros atuam e cooperam no domínio do asilo – a hipótese subjacente parece confirmar-se. O EASO inverteu as suas debilidades estruturais a seu favor através de um método de trabalho compreensivo que pôs em contacto as várias administrações de asilo e outros atores e aumentou o fluxo de informação, as opções disponíveis e os benefícios potenciais, reforçando a capacidade doméstica de aplicação da legislação europeia. O dinamismo e proatividade do EASO não só excederam em larga medida o input de mecanismos anteriores de cooperação, mas contribuíram igualmente para que a agência assumisse um lugar de destaque no regime europeu de asilo relativamente à procura de formação, apoio à qualidade, informação e assistência operacional especializados, como auxiliares de uma implementação mais efetiva do acervo comunitário. Estes progressos concederam ao EASO um importante papel regulatório no seio do SECA e uma posição de referência para todos os atores envolvidos.

Esse papel é adicionalmente evidenciado pelas referências feitas aos inputs da agência no segundo pacote legislativo do SECA. A diretiva reformulada de procedimentos de asilo<sup>193</sup> atribui aos Estados-Membros o dever de aplicar as orientações e ferramentas relevantes do EASO no exame do pedido de proteção, em particular os funcionários de primeiro contacto (Recital 26), assim como recorrer à agência para garantir a formação dos quadros profissionais (artigo 4º(3)) e obter dados

---

<sup>191</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 50.

<sup>192</sup> *Idem*, 55.

<sup>193</sup> Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional (reformulação).



necessários à decisão final (artigos 10º(b) e 37º(3)). Por outro lado, o mecanismo de alerta precoce e de preparação do regulamento de Dublin III conferiu um papel crucial ao EASO na ativação e modelação dos meios de intervenção. Em 2015, a agência foi totalmente incluída nos esforços de resolução da crise migratória em Itália e na Grécia, embora com um papel auxiliar, traduzindo recursos operacionais reforçados em resultados mais abrangentes e substanciais. O sistema europeu de asilo foi assim integrando crescentemente o EASO na prossecução dos seus principais objetivos legais, à medida que a agência abrangeu um número crescente de sistemas nacionais de asilo, se bem que em diferentes graus e níveis.

Como passo intermediário no sentido de uma implementação mais uniforme do acervo comunitário de asilo na União, a posição reforçada que o EASO adquiriu no seio do regime europeu de asilo parece, segundo os resultados da análise, ter contribuído para a harmonização dos procedimentos domésticos, confirmado pelo uso frequente que os Estados-Membros fazem dos seus produtos, assim como pela sua incorporação progressiva em práticas nacionais, sobretudo ao nível da formação e da qualidade. Os dados recolhidos em sede de entrevista e previamente referidos confirmam essa evolução<sup>194</sup>, assim como a avaliação externa do EASO: de 92 atores nacionais inquiridos, 49 consideraram que o trabalho da agência em informação e análise contribuiu para ajudar os Estados-Membros a atingir as mudanças de médio e longo prazo necessárias à implementação do SECA, enquanto apenas 8 discordaram<sup>195</sup>.

A segunda proposta teórica da presente dissertação parece, nesses termos, confirmar-se. Contudo, algumas alterações à mesma deverão ser feitas, na medida em que o processo de harmonização foi iniciado e tem tido sucesso, mas não se aplica uniformemente a todos os sistemas nacionais de asilo, como confirmam divergências de participação entre sistemas mais e menos desenvolvidos em várias dimensões. Segundo a avaliação externa, os progressos são iniciais e estão a estabelecer as bases para alterações de grande escala no futuro, pelo que o próprio processo harmonizador está ainda em desenvolvimento, o que não deixa de ser lógico, tendo em conta o carácter recente do EASO, em pleno funcionamento há apenas quatro anos e meio. Por outro lado, outros elementos do sistema geral de asilo, como a informação ou os rácios de reconhecimento, estão longe de ser harmonizados, como será discutido mais à frente.

---

<sup>194</sup> Entrevista a oficial com contacto institucional próximo com o EASO.

<sup>195</sup> Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 53.

Tendo em conta os sucessos do EASO ao nível da cooperação prática e da interdependência que subsequentemente fomentou entre sistemas nacionais no sentido de resolver falhas estruturais, da progressiva adaptação dos sistemas nacionais ao modelo comum da agência e da harmonização dos mesmos daí advinda, o percurso da agência confirma os contributos referidos no segundo capítulo relativamente ao impacto do EASO no regime europeu de asilo como instrumento de *soft law*. Tendo-se mantido dentro dos seus limites legais, o EASO não deixou de viabilizar uma regulação indireta por meio da qual comportamentos e práticas estão gradualmente a alterar-se de acordo com padrões pan-europeus, ao mesmo tempo que os Estados-Membros mantiveram as suas prerrogativas soberanas no domínio do asilo. Confirmando os potenciais benefícios associados a mecanismos de *soft law* avançados por Abbott e Snidal (2000), o EASO conferiu maior flexibilidade à implementação do acervo, através de uma metodologia compreensiva e de um acompanhamento técnico especializado, estabelecendo bases para mitigar tensões entre as instituições europeias e os Estados-Membros e entre estas derivadas da implementação incompleta ou defeituosa da legislação europeia. Seguindo argumentos associados ao sistema híbrido que a interação entre instrumentos de *hard* e de *soft law* criou (Scott e Trubek 2002; Trubek e Trubek 2005; Trubek, Cottrell e Nance 2006), o EASO potenciou a criação de conhecimento especializado comum e complexificou o papel regulatório da UE, na medida em que desenvolveu novos mecanismos de governança para potenciar uma adaptação mais suave e eficaz ao acervo comunitário de asilo.

## **5.2. O impacto do EASO na implementação do acervo comunitário de asilo**

O objetivo derradeiro do EASO consiste em reforçar as capacidades estruturais dos Estados-Membros tendentes à implementação da legislação europeia de asilo. Contudo, não há ainda bases sólidas que comprovem que tal processo tenha sido ou esteja a ser levado a cabo. O EASO está em pleno funcionamento apenas desde 2013, considerando o tempo necessário para estabelecer as suas atividades, e começou, de facto, a harmonizar as práticas domésticas em alguns elementos do processo de asilo, mas esse progresso é ainda limitado e pouco abrangente. O processo de incorporação do modelo e das ferramentas práticas do EASO nos procedimentos nacionais de asilo não foi intenso o suficiente para assegurar um impacto efetivo da agência no sentido da implementação do acervo, necessitando de mais tempo para se continuar a desenvolver e reforçar as relações de trabalho com as administrações nacionais.

O ponto de situação no processo de implementação, realizado pela Comissão em fevereiro de 2016, denuncia o fracasso em transpor o acervo comunitário de forma completa e consistente como uma das fraquezas do sistema de gestão migratória da UE<sup>196</sup>, no seguimento de esforços insuficientes dos Estados-Membros nesse sentido. A Comissão emitiu um total de 58 decisões desde 23 de setembro de 2015, na forma de notificações formais ou de opiniões fundamentadas por falta de comunicação de medidas de transposição, abrangendo a esmagadora maioria dos Estados-Membros e focando-se sobretudo nas diretivas reformuladas de procedimentos de asilo e de condições de acolhimento. Face a este contexto, são claras as insuficiências do EASO na prossecução do seu fim primário, mas importa perceber as principais razões subjacentes, assim como perspetivar o papel de certas variáveis relevantes a esse insucesso.

#### 5.2.1. Falhas de abrangência e de aplicabilidade

Os sucessos do EASO ao nível do apoio permanente e operacional foram acompanhados de várias defeitos e insuficiências associados à sua organização, eficácia e abrangência, como foi referido nos pontos de análise respetivos. A par do seu caráter recente e tendo em conta a dimensão das suas funções face a um mandato institucional limitado ao nível da implementação e da tomada de decisão, o EASO deparou-se com fortes divergências estruturais entre os Estados-Membros ao nível do asilo, evidenciando procedimentos muito variados e problemas de aplicabilidade de ferramentas práticas ou de técnicas procedimentais. Por outro lado, alguns países, sobretudo os Estados-Membros mais recentes ou limítrofes, demonstravam sérias ineficiências a vários níveis e mesmo a ausência total de certos elementos básicos do processo, refletindo-se em fortes contrastes entre, por um lado, o norte e o sul da UE e o ocidente e o leste, por outro.

A atuação do EASO começou a produzir efeitos sobre a redução desses hiatos, mas com sucesso limitado, desde logo porque as suas atividades ainda estão incompletas e não conseguiram abranger a totalidade dos temas e elementos subjacentes ao processo de asilo. Por outro lado, o grau de participação é ainda muito desigual entre Estados-Membros. Ao nível da formação, importantes progressos estão a ser feitos por

---

<sup>196</sup> COM(2016) 85. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. Implementation of EU Law – State of Play. Annex 8. 10 de fevereiro de 2016, 21, 22.

parte de alguns países para aumentarem a intensidade do seu contacto com o CFE, mas a maioria está ainda bastante longe de acompanhar o compromisso da Suécia, dos Países Baixos ou da Bélgica. Por consequência, a velocidade através da qual os módulos formativos do EASO se inserem nos programas de qualificação nacionais de asilo e, subsequentemente, na qualidade procedimental daí advinda, é significativamente divergente entre Estados-Membros, representando um importante obstáculo ao processo de harmonização e à implementação uniforme do acervo comunitário na União.

O EASO tentou preencher lacunas na abrangência das suas atividades por meio de formações regionais para incentivar a participação de Estados-Membros menos comprometidos, mas tiveram um impacto fraco. O reduzido leque de línguas nas quais os materiais e ferramentas práticas do EASO estão disponíveis ainda é uma preocupação, pesem embora progressos da agência na tradução dos mesmos em idiomas acessíveis àqueles mesmos países. A tradução é uma das áreas que merecem do EASO maior dedicação no futuro, sobretudo pela relação positiva entre o número de traduções dos módulos e o número de participantes (tabelas 6 e 7 em anexo). Por fim, algumas críticas levantadas por ambas as avaliações do EASO denunciam problemas de aplicabilidade das ferramentas práticas da agência ao nível nacional, pelo que existe espaço para melhoria no respeitante aos exercícios de mapeamento dos sistemas domésticos e das estratégias de adaptação do modelo da agência a particularidades nacionais.

Problemas de transposição foram também realçados ao nível da informação, particularmente no que diz respeito ao SAP e aos indicadores de recolha, tratamento e envio de dados estatísticos. Considerando que alguns Estados-Membros não possuem capacidades estruturais ou humanas para desenvolver sistemas informáticos requeridos para implementar a metodologia do EASO, mecanismos de apoio nesse sentido deveriam ser criados, pela agência ou pela Comissão. Não obstante a importância do SAP para criar um fluxo atualizado de informação relativa aos fenómenos de asilo, os dados não passam por um mecanismo efetivo de validação, o que pode afetar a capacidade da agência de suportar a UE no domínio do mecanismo previsto no artigo 33º do regulamento de Dublin III com informação fiável e precisa.

Porém, o maior obstáculo à eficácia do EASO na uniformização da informação prendeu-se com a manutenção de elevadas diferenças de reconhecimento e no tipo de proteção conferida pelos Estados-Membros. Persiste um grave problema associado à

capacidade do EASO de agregar e apresentar dados, devido, por um lado a falhas ou à ausência de estatísticas referentes a determinados grupos de requerentes em alguns Estados-Membros, como crianças ou outros grupos vulneráveis, ou, por outro, a reservas por parte de algumas administrações nacionais de asilo em enviar dados relevantes ao EASO por não desejarem expor certos aspetos do seu sistema de asilo a outros Estados-Membros<sup>197</sup>, circunstâncias que dificultam a capacidade do EASO de providenciar informação fidedigna e completa relativamente a toda a UE.

### 5.2.2. Dependência dos Estados-Membros

Derradeiramente, a quase exclusiva dependência por parte do EASO dos recursos informativos e humanos dos Estados-Membros foi o principal obstáculo à eficácia da agência na prossecução do seu mandato, não a tendo dotado de meios suficientes para assegurar o máximo impacto possível. Os recursos próprios do EASO (tabelas 10 e 11 em anexo) aumentaram gradualmente, mas nunca reduziram de forma efetiva essa dependência, para além de que só pouco mais de metade dos funcionários da agência estão alocados às atividades de apoio permanente e à assistência operacional.

A falta de apoio dos Estados-Membros afetou negativamente a capacidade do EASO de responder à elevada procura de formação, afetando mormente Estados-Membros menos experientes, para além de atrasar os benefícios do efeito multiplicador da estratégia de formação da agência. Por outro lado, países menos participativos poderiam sempre disponibilizar ao EASO um ou mais tradutores qualificados para reforçar a capacidade de tradução dos conteúdos numa língua acessível aos seus profissionais. Por sua vez, módulos dirigidos à gestão dos procedimentos e aos quadros superiores das administrações de asilo, conteúdos que contribuiriam mais eficazmente para a harmonização das práticas em virtude do seu papel orientador sobre todo o processo de asilo, são os que menos adesão captaram dos Estados-Membros.

No domínio da informação, os obstáculos foram maiores. Embora o recurso ao EASO para recolher dados pertinentes ao asilo seja intenso e frequente, persistem duplicações significativas em relação a Estados-Membros com sistemas de IPO bem desenvolvidos. Por outro lado, a análise comprovou que o EASO não afetou se não a um nível mínimo a harmonização dos rácios de reconhecimento e do tipo de proteção atribuído. Tenha-se em conta o nível inacabado do SAP e as dificuldades de alguns

---

<sup>197</sup> Entrevista a oficial com contacto institucional próximo com o EASO.

Estados-Membros em providenciarem informação suficiente e precisa, mas não se pode descartar a influência de fatores de natureza política sobre a concessão de proteção a requerentes de asilo.

A falta de apoio por parte dos Estados-Membros revelou-se mais danosa no domínio da assistência operacional, no que diz respeito à disponibilização de peritos e à cooperação administrativa. Na Bulgária e na Grécia, e sobretudo nos *hotspots*, foi corrente a insuficiência de resultados por falta de peritos em número apropriado para assegurar prazos e o máximo potencial de certas atividades, cujo sucesso dependeu em grande medida da cooperação no terreno com o ACNUR e ONG. Em paralelo, foi possível perceber que quanto mais avultados os recursos humanos e materiais disponíveis ao EASO, mais abrangentes e eficazes foram os seus resultados. A reestruturação do sistema de asilo grego, em muitos aspetos a partir do nada, deveu-se de forma substancial ao EASO, ao acompanhamento técnico que providenciou no decurso dos procedimentos domésticos e na adaptação de ferramentas práticas aos mesmos. Nos *hotspots*, o EASO foi também instrumental em reduzir números elevados de requerentes sem registo e em encaminhá-los para o procedimento de recolocação. Os esforços operacionais da agência traduziram-se numa trajetória efetiva de implementação do acervo comunitário pela Grécia, se bem que marcada por ineficiências e fortes atrasos. Em contrapartida, a falta de cooperação das autoridades italianas e a descoordenação interna impossibilitou ao EASO produzir um impacto mais eficaz com iguais recursos aos que empregou na Grécia. Em ambos os países, a sobrecarga adicional causada sobre o procedimento regular de asilo não recebeu qualquer medida de apoio do EASO, que apenas pôde direcionar os recursos humanos já investidos no mecanismo de recolocação para novos planos de apoio de emergência após o término daquele.

Os Estados-Membros demonstraram uma séria falta de solidariedade ao nível do asilo na UE, se bem que é provável que alguns não tenham disponibilizado peritos por não possuírem a capacidade financeira de manterem destacamentos mais longos, pelo que a necessidade de dotar o EASO de um maior número de pessoal próprio, aliada à intensificação das pressões migratórias sobre sistemas de asilo frágeis, se tornou cada vez mais premente nos últimos anos, mas não foi devidamente correspondida.

### 5.2.3. Resistências nacionais e obstáculos de natureza política

No seu estudo sobre o impacto das agências europeias de segurança marítima e de aviação, Groenleer, Versluis e Kaeding (2008) atribuíram o sucesso considerável das

mesmas em implementar as regras europeias dos seus respetivos domínios nos Estados-Membros essencialmente à sua cooperação com as autoridades nacionais, a Comissão e outros atores, mesmo dispondo ambas as agências de poderes de inspeção e de alguma capacidade decisória sobre regulamentos de segurança. Quando os Estados-Membros não se mostram tão disponíveis para cooperar, sobretudo num contexto no qual a agência depende essencialmente dos seus recursos, o compromisso nacional com a implementação, tal como o representado pelo EASO, perde a sua credibilidade.

O processo de socialização das administrações nacionais com as estruturas do EASO está a intensificar-se, mas a transformação da agência num mecanismo incontornável de adaptação na área do asilo continua a sofrer o impacto do elevado nível de politização do domínio no qual se insere. Embora desprovido de qualquer capacidade decisiva relativamente ao resultado dos procedimentos de asilo, o EASO opera numa lógica *bottom-up*, promovendo a especialização das bases do procedimento e a construção gradual de um processo de asilo profissional em todas as suas dimensões para que as decisões finais sobre os pedidos de proteção sejam tomadas de forma justa, ponderada e respeitando os padrões de qualidade associados, incluindo as salvaguardas dos requerentes ao longo do processo. Por muito técnica que essa progressão seja, entra facilmente em confronto com tradições políticas domésticas que, pela sua longevidade ou caráter ideológico, produzem um efeito significativo sobre a atribuição de proteção que pode fazer a decisão final divergir dos padrões europeus. Os argumentos de Wonka e Rittberger (2010) validam-se neste ponto, na medida em que os Estados-Membros sabem que uma adaptação plena dos instrumentos harmonizadores da agência levará a resultados por vezes contrários às suas preferências políticas no respeitante à migração e ao asilo e, potencialmente, condicionará a sua própria capacidade de reorientar o sistema doméstico de acordo com essas preferências.

Por estas razões, não se pode dizer que o fracasso na implementação do acervo comunitário de asilo recaia maioritariamente sobre os países do leste e do sul da Europa. Desde a década de 1990 que os Estados-Membros que maiores fluxos de requerentes acolhem se esforçam por reduzi-los, por vezes através de estratégias questionáveis, pelo que sistemas mais desenvolvidos não estão isentos de faltarem às suas obrigações. Em fevereiro de 2016, a Comissão anunciou o início de ações por incumprimento contra 7 Estados-Membros por falhas na comunicação de medidas de transposição de certas

provisões legais do SECA<sup>198</sup>, entre os quais se encontraram a Alemanha e a França. Foi causa de controvérsia a oposição do grupo V4 (República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia) à implementação das decisões de recolocação de setembro de 2015, assim como vários casos reportados de desrespeito dos direitos fundamentais dos requerentes na rota dos Balcãs. No entanto, fortes críticas foram lançadas à Alemanha por rejeitar e deportar dezenas de milhares de requerentes afegãos em 2016, sob pretexto de que não provinham de regiões em conflito, muito embora o país esteja em situação efetiva de guerra civil e o Estado não consiga garantir a segurança dos seus cidadãos. Questões foram levantadas em relação à possibilidade de a decisão do governo alemão se ter devido à necessidade de reduzir o número de requerentes para readquirir o apoio do eleitorado mais conservador em vista das próximas eleições legislativas.

Estes e outros exemplos confirmam a influência negativa que motivações políticas podem exercer sobre a boa condução dos processos de asilo, mesmo em relação a sistemas mais bem estruturados. Por sua vez, a incapacidade do EASO de forçar a aplicação do seu modelo ou de tomar decisões mina profundamente o seu impacto no processo de implementação, mesmo considerando que algumas ferramentas práticas, como os guias relativos à implementação do artigo 15º(c) da diretiva de qualificação<sup>199</sup>, ao acesso ao procedimento de asilo ou à exclusão, visam precisamente promover um entendimento mais harmonizado em relação a provisões legais mais abertas à interpretação. Outro obstáculo à harmonização legal e prática prende-se com o forte grau de discricionariedade possibilitado pelo quadro legal reformulado do SECA, particularmente pelas diretivas de procedimentos e de qualificação, cujo carácter vago viabiliza a persistência de variações entre os Estados-Membros no respeitante às práticas procedimentais e aos critérios de atribuição de proteção<sup>200</sup>, mantendo, em vez de enfraquecer, resistências estruturais à mudança das tradições nacionais em matéria de asilo. Por sua vez, a aplicabilidade das ferramentas práticas do EASO é afetada, dada a dificuldade em adaptá-las a práticas regulatórias tão divergentes.

---

<sup>198</sup> European Commission – Press release. Implementing the Common European Asylum System: Commission acts on 9 infringement proceedings. 10 de fevereiro de 2016: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-270\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_en.htm).

<sup>199</sup> Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação).

<sup>200</sup> Wagner, Martin, Dimitriadi, Angeliki, O'Donnell, Rebecca, Kraler, Albert, Perumadan, Jimmy, Schlotzhauer, Jan Hagen, Simic, Ivana, Yabasun, Dersim (2016). The Implementation of the Common European Asylum System. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 11, 18.



Face a tal contexto, os constrangimentos legais e institucionais do EASO mantiveram-se significativos ao longo do seu funcionamento, confirmando as previsões de Majone (2001), de Christensen e de Nielsen (2010) e de Dehousse (2008) quanto ao reforço da prestação de contas por parte dos atores institucionais europeus sobre as atividades de agências regulatórias como o EASO. O conselho de administração, dominado pelos Estados-Membros, reuniu-se 24 vezes, face ao mínimo de uma reunião anual estipulada pelo regulamento da agência, assegurando uma supervisão constante do rumo e do teor das atividades. A falta de poderes mais fortes de monitorização por parte do EASO pode ser igualmente associada à proteção, pela Comissão, das suas competências de implementação, pois, como avançou Dehousse (2008), cada ator institucional europeu intervém sobre as agências no sentido de proteger as suas prerrogativas essenciais.

Os atores institucionais europeus procederam à criação de agências regulatórias para resolverem problemas específicos associados ao modelo de governança europeia, nomeadamente as divergências de implementação do acervo comunitário. O EASO possui esse potencial, mas o processo pauta-se não só pela sua lenta progressão, como pelo peso adicional de resistências políticas domésticas e pelo caráter ainda discricionário de várias provisões relevantes da legislação europeia. Os progressos atingidos no reforço da cooperação prática entre Estados-Membros e ao nível da harmonização de certas práticas procedimentais e de acolhimento foram insuficientes, inclusive, para contribuir para uma gestão mais pacífica e ordenada da recente crise migratória.

Por conseguinte, nem o grau de institucionalização da agência, com o compromisso reforçado que criou junto dos Estados-Membros, nem a qualidade dos resultados foram suficientes para ultrapassar as dificuldades de aplicação que desde o início marcaram a política de asilo. O sistema europeu de asilo depara-se assim com uma contradição entre, por um lado, o esforço dos Estados-Membros em reforçar a credibilidade do seu compromisso com a construção efetiva do SECA e, por outro, o peso dos fatores políticos que afetam a sustentabilidade desse compromisso e a capacidade mandatada ao EASO de a superar, crucial para perceber o entrave ao impacto benéfico de uma proeminência alargada da agência no espaço regulatório europeu de asilo. A situação institucional do EASO confirma as afirmações de Majone (2001, 104) e de Busuioc (2009) de que uma elevada dependência face aos Estados-

Membros afeta a eficácia da agência e a credibilidade da política em que se insere, sobretudo quando a mesma não possui capacidades fortes de tomada de decisão.

À luz destas considerações, é importante discutir como é que a situação atual do EASO poderá evoluir no futuro próximo, em virtude da proposta de criação de uma Agência Europeia de Asilo e do papel que atribui à agência no período posterior à reforma do SECA atualmente em discussão.

### **5.3. Agência Europeia de Asilo: avanço efetivo no sentido da integração?**

A crise migratória produziu um forte impacto sobre a reformulação do regime europeu de asilo. Em fevereiro de 2016, o Conselho Europeu acordou na necessidade de reformar o quadro legal do SECA para assegurar uma política eficiente e humana<sup>201</sup>. Em abril, na sua comunicação intitulada “Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa”<sup>202</sup>, a Comissão comprometeu-se com a apresentação de um novo pacote legislativo para dar início à terceira fase do SECA, reconhecendo que o sistema atual e a sua implementação ineficaz colocaram encargos desproporcionais sobre alguns países e falharam em garantir uma gestão ordeira dos fluxos migratórios, sobretudo em situações de crise que exacerbaram as deficiências do SECA. O Parlamento Europeu dirigiu-se diretamente ao EASO, reforçando a necessidade de dotar a agência de competências para garantir a aplicação do acervo comunitário e de reforçar os seus recursos humanos e financeiros para cumprir com satisfação as suas atividades<sup>203</sup>. Em maio, a Comissão lançou o primeiro pacote de reforma legislativa, incluindo a reformulação dos regulamentos de Dublin e Eurodac, assim como a proposta de transformação do EASO numa Agência Europeia de Asilo (AEA)<sup>204</sup>.

A AEA tomaria a cargo os progressos e instrumentos desenvolvidos e executados pelo EASO para potenciar os seus efeitos em termos da facilitação da implementação e do funcionamento do SECA, reforçando, dessa forma, as já intensas relações de cooperação entre a agência e os Estados-Membros. A sua missão passaria a ser mais assertiva e ambiciosa, no sentido de assegurar uma aplicação uniforme e

---

<sup>201</sup> Conclusões do Conselho Europeu. 19 de fevereiro de 2016, ponto 9.

<sup>202</sup> COM(2016) 197 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. 6 de abril de 2016.

<sup>203</sup> European Parliament Resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI)). 12 de abril de 2016.

<sup>204</sup> COM(2016) 271 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. 4 de maio de 2016.

eficiente da legislação europeia de asilo nos Estados-Membros, assim como viabilizar a convergência dos procedimentos de exame dos pedidos de proteção na EU (artigo 1º), elemento que não constava da missão do EASO. Os Estados-Membros passariam a estar obrigados a providenciar informações à agência (artigo 3º(1)) para todas as suas atividades, as quais incluirão o desenvolvimento de um método comum para a análise de IPO (artigo 10º) para aplicação ao exame de pedidos de proteção ao nível doméstico. A AEA passaria finalmente a dispor de competências concretas para promover a convergência dos rácios de reconhecimento e dos tipos de proteção na UE, o que reforçaria de forma significativa o impacto dos seus meios de regulação indireta.

Ao nível da implementação, a capacidade regulatória da AEA seria igualmente impulsionada. O esperado reforço de input informativo conferido à AEA, aliado à liberdade para desenvolver acordos de cooperação com atores externos sob sua própria iniciativa, daria à agência a capacidade de compilar e agregar informação relevante sobre a implementação de todos os elementos do SECA ao nível nacional, através de um mecanismo de monitorização e de avaliação dos sistemas de asilo (artigos 13º a 15º). O mecanismo associaria a AEA à Comissão no estabelecimento de um meio de supervisão mais compreensivo dos esforços de implementação do acervo comunitário, em particular do sistema de Dublin, das condições de acolhimento, dos procedimentos, da aplicação dos critérios para a determinação de necessidades de proteção e da natureza e qualidade da proteção concedida, complementado por análises quantitativas das condições financeiras, estruturais, humanas, linguísticas e materiais dos Estados-Membros. A avaliação, complementada por visitas ao terreno, examinaria ainda o grau de preparação nacional para lidar com pressões desproporcionais, seguindo-se medidas corretivas de eventuais falhas detetadas. Esta função detém fortes potencialidades para o processo de implementação, pois em vez de se limitar ao acompanhamento técnico, a AEA será empoderada para intervir diretamente na capacitação das estruturas domésticas, através de medidas corretivas concordantes com os padrões da agência. Por outro lado, tais competências permitiriam à AEA e à Comissão exercer práticas de lóbi reforçadas junto das autoridades nacionais no sentido de promover uma harmonização mais profunda<sup>205</sup>.

---

<sup>205</sup> Wagner, Martin, Dimitriadi, Angeliki, O'Donnell, Rebecca, Kraler, Albert, Perumadan, Jimmy, Schlotzhauer, Jan Hagen, Simic, Ivana, Yabasun, Dersim (2016). The Implementation of the Common European Asylum System. Study for the LIBE committee in the European Parliament, 94.

Outra grande potencialidade da AEA estaria associada à assistência operacional, a qual, embora continuasse dependente do pedido dos Estados-Membros, poderia incluir tarefas formais de processamento conjunto com as autoridades nacionais, nomeadamente na identificação e no registo, assim como no processamento dos pedidos de proteção (artigo 16º(3)). O mandato reforçado das EAA, aliado ao previsto reforço dos recursos orçamentais e humanos da agência nos próximos anos (tabela 27 em anexo), ao período mínimo de destacamento de 30 dias (artigo 17º(7)) e à capacidade de adquirir equipamento, permitiria à AEA assegurar destacamentos iniciais de forma imediata com recursos próprios, garantir a estabilidade temporal das suas atividades e potenciar a eficácia e a abrangência das mesmas. Tal situação viabilizaria ultrapassar substancialmente os obstáculos experienciados pelo EASO no apoio personalizado, assim como uma resolução bastante mais eficaz dos problemas.

A proposta de regulamento da AEA alargaria exponencialmente os recursos e a capacidade da agência de acelerar a harmonização procedimental na União nos termos avançados no segundo capítulo e no início do presente, contribuindo de forma reforçada para o processo de implementação do acervo comunitário e para a construção do SECA. O simples facto de os recursos humanos e financeiros próprios da agência poderem vir a aumentar de forma gradual e substancial não só diminuiria a dependência em relação aos Estados-Membros para a prestação de apoio operacional, como também possibilitaria o reforço de certos serviços que alguns países individuais não conseguem desenvolver eficientemente em relação ao seu custo, como serviços de tradução<sup>206</sup>.

Em virtude do teor integracionista da AEA em relação ao domínio politizado no qual operaria, receios podem ser levantados relativamente ao efeito negativo que resistências de teor político discutidas acima poderão ter sobre o impacto da nova agência. O ECRE<sup>207</sup> e o ACNUR<sup>208</sup> destacam a persistência de uma dependência total da agência de informação dos Estados-Membros, particularmente no respeitante à produção de documentação relevante de IPO, ao procedimento de análise comum e ao mecanismo de monitorização. Realçando falhas por parte dos Estados-Membros em providenciar informação de forma atempada, transparente e suficiente, recomendam a

---

<sup>206</sup> Entrevista ao Doutor Francesco Maiani.

<sup>207</sup> ECRE. ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. Julho de 2016, 6, 11, 12, 13.

<sup>208</sup> ACNUR. UNHCR comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum COM(2016) 271. Dezembro de 2016, 10, 11, 13.

integração de atores externos nas redes de IPO da AEA, na produção de informação e na avaliação do estado dos sistemas nacionais de asilo e de acolhimento, para garantir um corpo de informação preciso, abrangente e fidedigno. Paralelamente, atenção especial deveria ser dada a mecanismos específicos de reforço das capacidades nacionais de corresponderem às suas obrigações de informação para com a agência, tendo em conta que as dificuldades nesse domínio se mantêm.

Destaca-se a complexidade do mecanismo de monitorização, marcado por várias fases de consulta ao conselho de administração e aos Estados-Membros para a elaboração de relatórios de avaliação e de planos de ação, processos nos quais é provável que exerçam influência no sentido de diminuir pressões, sobretudo se o país em questão enfrentar dificuldades financeiras ou não quiser expor certas falhas estruturais do seu sistema de asilo. Derradeiramente, nada impediria os Estados-Membros de recusarem visitas de avaliação ao seu território ou de providenciarem informação necessária à mesma, assim como de rejeitarem participar em todo o mecanismo de monitorização, o qual não é vinculativo.

Quanto ao processamento conjunto, poderia potencialmente ser, tal como discutido no capítulo anterior, a resposta à necessidade imediata de alívio da sobrecarga de Estados-Membros sob pressões desproporcionais, caso fosse permitido pelo país auxiliado. No entanto, preocupações associadas às implicações que uma influência informal das EAA no procedimento grego de admissibilidade produziu ao nível das competências formais da agência e dos direitos humanos poderiam repetir-se, caso tais funções fossem desempenhadas num contexto doméstico desestabilizado. Nessa senda, a proposta de regulamento deveria incluir referências explícitas ao respeito, por parte dos peritos destacados no exercício dessas funções, dos direitos fundamentais dos requerentes e das salvaguardas procedimentais constantes no acervo comunitário. O ECRE levanta preocupações relativamente à falta de prestação de contas das EAA perante o país auxiliado e à falta de experiência das mesmas no exame dos pedidos de asilo<sup>209</sup>, o que afetaria negativamente a qualidade do mesmo, recomendando a limitação do envolvimento da AEA à formação e ao acompanhamento técnico.

Estas recomendações, embora derivadas de preocupações pertinentes, ignoram os efeitos altamente benéficos do apoio reforçado em regime de processamento

---

<sup>209</sup> ECRE. ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. Julho de 2016, 14, 15.

conjunto junto de administrações nacionais sobrecarregadas, tendo em conta que representaram a medida mais eficaz para a diminuição efetiva e substancial da acumulação de casos e no potenciamento das capacidades administrativas gregas no decurso da crise. Nesse sentido, a melhor forma de responder à questão poderia passar por um esquema multi-ator, na medida em que as EAA desempenhariam as suas funções em conjunto com pelo menos um funcionário nacional, que acompanharia o procedimento e validaria os seus resultados, assim como com uma equipa de representantes de atores externos que velasse pelo cumprimento dos padrões de qualidade europeus e internacionais e providenciasse um input valioso para a boa condução do processo. Por outro lado, como o ECRE sugeriu, deveria tornar-se obrigatória a formação prévia nos módulos especializados pertinentes da AEA de todos os peritos antes de serem destacados<sup>210</sup>, de modo a assegurar a sua eficaz preparação para as tarefas a desempenhar.

Um mecanismo de processamento conjunto que dotasse a AEA de competências adicionais, nomeadamente sobre a tomada de decisão, não parece ser para já exequível, já que “(...) muitos Estados-Membros temem que seria um precedente para a criação de um órgão europeu capacitado para tomar decisões por eles”<sup>211</sup>, embora passasse a ser legalmente possível. O domínio do asilo ainda está fortemente apegado à ideia do Estado soberano detentor da derradeira autoridade sobre quem entra e permanece no seu território, fator de tensão causado por implicações securitárias e administrativas associadas à atribuição de competências decisórias a um órgão europeu<sup>212</sup>. Fatores políticos e securitários são, de igual maneira, a principal razão pela qual as competências da AEA ao nível da recolocação se manteriam ao mesmo nível secundário das atribuídas ao EASO, se bem que pode haver “uma possibilidade significativa de permitir ao EASO fazer recomendações ou mesmo produzir um estudo de caso com uma análise individual”<sup>213</sup>, o que contribuiria certamente para a qualidade do procedimento de asilo.

No âmbito da proposta de reformulação do regulamento de Dublin (IV)<sup>214</sup> e do respetivo mecanismo corretivo, o qual inclui a recolocação de requerentes de asilo de

---

<sup>210</sup> *Idem*, 8.

<sup>211</sup> Entrevista a oficial superior do EASO.

<sup>212</sup> Entrevista ao Doutor Francesco Vacchiano.

<sup>213</sup> Entrevista a oficial com contacto institucional próximo do EASO.

<sup>214</sup> COM(2016) 270 final. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de

Estados-Membros sob pressão para outros, a AEA estaria encarregada de estabelecer a chave distributiva, providenciar informação e fomentar a coordenação entre autoridades nacionais de Dublin. A Comissão previu, com certeza, a forte oposição dos Estados-Membros à atribuição de competências reforçadas à AEA sobre a distribuição de requerentes pelos Estados-Membros. Esta questão é controversa, como já foi amplamente discutido, ao nível político, mas também do ponto de vista prático. O empoderamento da AEA na dimensão da recolocação traria, de facto, claros ganhos de eficiência, em virtude da redução dos custos de transação inerentes ao sistema de Dublin, mas incorreria igualmente em custos adicionais, nomeadamente pela necessidade de assegurar proteção legal e uma alternativa de recurso à decisão de transferência, assim como pela elevada sobrecarga que seria colocada sobre o tribunal europeu de primeira instância, em virtude da centralização do processo de recolocação ao nível europeu<sup>215</sup>.

A futura agência não deixa de conter fortes potencialidades no domínio da regulação do asilo ao nível europeu. O efeito multiplicador do método de trabalho inovador da AEA impulsionaria, com certeza, o efeito já produzido sobre a harmonização procedimental entre os Estados-Membros, circunstância que, aliada ao carácter mais integracionista dos regulamentos propostos pela Comissão para substituírem as diretivas de asilo, aceleraria os progressos de implementação do quadro legal do SECA, sobretudo no advento da criação de um procedimento único de asilo<sup>216</sup> e de um estatuto uniforme de proteção<sup>217</sup>. Contudo, a persistência da falta de qualquer carácter vinculativo inerente à adoção do modelo comum da agência, assim como o carácter voluntário da participação, para além de um dever abstrato dos Estados-Membros em incorporarem as atividades da agência, arriscam afetar a eficácia do processo de harmonização e a rapidez das reformas estruturais tendentes à implementação. Por outro lado, sem a previsão de mecanismos compensatórios para

---

proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). 4 de maio de 2016.

<sup>215</sup> Entrevista ao Doutor Francesco Maiani.

<sup>216</sup> COM(2016) 467 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. 13 de julho de 2016.

<sup>217</sup> COM(2016) 466 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. 13 de Julho de 2016.

determinados Estados-Membros, os hiatos estruturais entre sistemas de asilo arriscam a acentuar-se. Para os Estados-Membros que recebam apoio operacional da AEA após a sua criação, nomeadamente a Grécia e a Itália, os benefícios serão significativos nesse sentido, na medida em que se trata do contexto no qual os progressos na aplicação da legislação europeia foram mais efetivos. Contudo, as debilidades potenciais do mecanismo de monitorização, a par da falta de obrigações relativas à intervenção operacional da AEA na eventualidade da deteção de falhas estruturais graves ou conducentes a tal situação, continuarão a provocar situações incompletas de resolução de problemas graves nos fundamentos do SECA, sendo que Estados-Membros necessitados poderão não pedir ajuda, ou mesmo que o façam, a mesma poderá não ser apropriada, como foi o caso de Itália em 2013.

A proposta da Comissão foi já alvo de 17 reuniões em sede do Conselho sem ainda ter chegado ao Parlamento Europeu para primeira leitura, esperando-se que, mesmo em torno das disposições ainda limitadas da proposta da Comissão, haverá diferenças e possivelmente retrocessos. Deseja-se, por fim, perspetivar estes resultados. O estado atual da discussão em torno das competências a atribuir a um órgão centralizado como o EASO/AEA teria sido visto como bastante improvável há apenas dez anos. Nem há vinte existia ainda uma política efetiva de asilo ao nível europeu. Os acontecimentos têm-se desenvolvido depressa e nenhum ator envolvido nega os efeitos positivos do EASO no sistema regulatório europeu de asilo. Pelo contrário, o EASO potenciou um processo anterior bastante tímido de aproximação dos sistemas nacionais e atingiu progressos importantes no sentido da harmonização dos mesmos em vários aspetos, o que em si é o primeiro passo no sentido de uma implementação mais uniforme do acervo comunitário.

De momento, o EASO e a futura AEA ainda estão bastante distanciados dos centros de enformação e decisão sobre a política europeia de asilo para poderem exercer uma influência decisiva sobre o SECA, mas “é fácil tais comentários basearem-se mais nas preconcepções individuais do que na realidade. Nos anos 80 não se previa a vontade política que mais tarde levou à cedência de competência soberana sobre moedas nacionais, pelo que tais evoluções são imprevisíveis”<sup>218</sup>. Desenvolvimentos críticos ocasionaram importantes reformas integracionistas na área do asilo e poderão voltar a fazê-lo no futuro próximo.

---

<sup>218</sup> Entrevista ao Doutor Francesco Maiani.



## CONCLUSÃO

A presente dissertação pretendeu complementar a análise atual debruçada sobre as agências europeias, focando-se no EASO, órgão dedicado ao reforço da cooperação prática e dos mecanismos de apoio à implementação do acervo comunitário no domínio do asilo. A recente crise migratória acabou por dar maior projeção ao EASO, em virtude do papel operacional reforçado que acabou por adquirir, mas também pela exposição mediática que a situação ocasionou. Contudo, a maior parte do legado desta recente agência provém dos mecanismos e iniciativas que criou para aproximar os Estados-Membros, num domínio no qual atuavam de forma bastante isolada uns dos outros. Através do seu método de trabalho inclusivo e da sua componente de rede, o EASO fez da sua debilidade estrutural, a dependência dos recursos humanos nacionais, um fator potenciador da expansão do modelo que tem vindo a desenvolver, juntando especialistas nacionais para produzir os instrumentos subjacentes a esse mesmo modelo e iniciando um processo de europeização dos quadros profissionais e dos procedimentos domésticos, à medida que expandiu a sua capacidade de resposta à procura de instrumentos especializados que promovessem a qualidade dos procedimentos e enriquecessem o conhecimento relativo aos fenómenos de asilo relevantes para a União.

A presente dissertação visou clarificar três objetivos relativos ao EASO: o papel que adquiriu na estrutura regulatória europeia de asilo, o seu impacto na harmonização das práticas e dos procedimentos nacionais e que possível influência os seus resultados práticos exerceram numa melhor implementação do acervo comunitário de asilo ao nível doméstico. O primeiro objetivo foi comprovado. O EASO representa atualmente um centro de excelência na Europa para aceder a conhecimento e métodos especializados de tratamento dos fenómenos de asilo, e embora as suas atividades não abranjam todas as administrações domésticas, o EASO adquiriu uma presença crescente na União Europeia e permanece como estrutura de apoio de qualidade a quem dela desejar usufruir. Quanto ao segundo objetivo, a análise demonstrou que à medida que a adesão dos Estados-Membros às estruturas do EASO se intensificou, um processo de harmonização começou a materializar-se, concentrando-se maioritariamente no ocidente e norte europeus, mas com boas perspetivas de alargamento a outras regiões europeias à medida que Estados-Membros mais recentes se relacionam crescentemente com a agência. Ao nível da implementação, os resultados foram insuficientes e ainda difíceis

de prever. O processo de adaptação de complexas tradições de tratamento dos fenómenos de asilo torna a alteração prática dos modelos de governança domésticos morosa e não sem impasses, não obstante os progressos legais que se têm verificado na UE nos últimos anos. Tendo este elemento em conta, assim como o carácter recente da agência e a total discrição da qual as administrações nacionais de asilo desfrutam para aplicar as ferramentas práticas e o modelo geral de governança do EASO, o progresso nesse sentido é ainda incerto, não se podendo retirar do cálculo o peso significativo que fatores de natureza política detêm sobre este aspeto do mandato do EASO.

O carácter politizado da migração e do asilo é o que distingue esta área da cooperação de outras que no passado enfrentaram também expectativas reduzidas de progressão no sentido do adensamento da integração supranacional. Isto porque os resultados de uma política de asilo ordenada não incorrem em benefícios substanciais para os Estados-Membros, pelo menos na medida em que a união aduaneira ou a união monetária impulsionaram o bem estar económico e social dos países europeus ao ponto de os governos aceitarem delegar competências soberanas para órgãos supranacionais. Um resultado de qualidade em termos de asilo reflete-se numa avaliação cuidada do pedido de proteção e no tratamento digno e justo dos indivíduos. Face a um influxo acrescido de migrantes, os Estados-Membros veem-se na obrigação de conceder proteção a milhares de requerentes, incluindo acomodação e oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Tendo em conta os constrangimentos impostos a essa lógica pela crise económico-financeira e pelo longo período de tempo até os migrantes começarem a contribuir para a economia europeia, os últimos anos assistiram a casos graves de desconsideração da correta condução do processo de asilo, o que não deixou de afetar negativamente a aplicação dos resultados práticos do EASO, especialmente os que impactam diretamente em dimensões mais próximas do estágio de decisão, relativos à atribuição de proteção ou à organização superior do procedimento subjacente.

A recente crise migratória mostrou de forma expressiva a prioridade dada, ao nível europeu, à contenção dos fluxos na fronteira externa da União em detrimento das obrigações legais e humanitárias inerentes aos fundamentos da política europeia de asilo desde Amesterdão, refletindo-se no reduzido compromisso com os esforços do EASO no terreno e nos resultados limitados da agência. Contudo, o peso moral dessas obrigações não deve ser ignorado, pois representa um baluarte da identidade moral europeia. Talvez o fim de ambas as crises permita um tempo de reflexão aprofundada,

assim como um espaço de manobra suficiente para que se consolidem mecanismos de proteção na Europa em torno de um órgão especializado para o efeito.

O legado da crise já ocasionou esse período de reflexão em torno de um novo pacote legal de asilo mais robusto e integrador, atualmente em discussão. Face ao fracasso do compromisso com as políticas de solidariedade e de partilha de encargos na União, a solução passa agora pelo reforço dos instrumentos centralizados focados na melhoria da qualidade procedimental e na provisão de uma assistência suficiente e eficaz para resolver deficiências estruturais ou pressões migratórias de forma efetiva. O sucessor do FER, o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, é hoje um colosso em relação à primeira forma daquele, enquanto a nova estrutura da Agência Europeia de Asilo, atualmente em discussão, contém importantes potencialidades para o combate dos principais desafios que hoje afetam a Europa ao nível do asilo. Uma agência dotada de recursos humanos e financeiros mais avultados exercerá certamente um maior impacto nos processos de captação dos Estados-Membros às suas estruturas e de harmonização dos sistemas de asilo, assim como, e especialmente, ao nível da assistência operacional. Face à incapacidade da agência em adquirir poderes de decisão efetivos sobre a distribuição de requerentes na UE, o EASO ocasionou, mesmo que inadvertidamente, uma estrutura paralela capaz de colmatar o impasse político que domina atualmente o progresso do modelo de governança europeia de asilo. O processamento conjunto apresenta-se como uma estratégia potencial de conciliação entre a manutenção das prerrogativas soberanas nacionais ao nível do asilo e uma intervenção direta da União na condução de qualidade dos procedimentos, por fruto da futura AEA, viabilizando um contexto no qual a implementação não é mais apenas concretizada pelos fóruns práticos e cooperativos da agência, mas também pela sua presença no terreno, reforçada por um quadro profissional aumentado.

O processo de integração europeia é feito por impulsos ou momentos críticos e a evolução da política europeia de asilo não é exceção. O influxo maciço da década de 1990 levou os Estados-Membros a estabelecerem um quadro legal comum para o tratamento dos fenómenos migratórios, tendente a um espaço equitativo de asilo na Europa. Embora a situação atual não seja ótima, muitos progressos qualitativos foram feitos desde então, antes e depois do EASO. Este foi também impulsionado, pelo fracasso do método comunitário de implementação em assegurar uma aplicação uniforme do acervo comunitário. A recente crise representou outro momento crítico,

revelando a urgência de encontrar novas soluções que promovam uma partilha mais equitativa de encargos e prevejam uma estrutura de auxílio mais robusta para os Estados-Membros sujeitos a pressões particulares, assim como uma maior interdependência entre os sistemas de asilo europeus. O EASO/AEA encontra-se numa posição privilegiada para levar a cabo esse esforço, pois embora não tenha produzido um impacto determinante sobre os seus objetivos de longo prazo, progressos nesse sentido estão a ser feitos e espera-se que a presença da agência no sistema regulatório europeu de asilo seja reforçada no futuro próximo, assim como as expectativas de sucesso nesses mesmos objetivos.

## Referências Bibliográficas

- Abbott, Kenneth W., Snidal, Duncan (2000). *Hard and Soft Law in International Governance*. Cambridge University Press, 54-3, 421-456.
- Battjes, Hemme e Brouwer, Evenlien (2015). The Dublin Regulation and Mutual Trust: Judicial Coherence in EU Asylum Law? *Review of European Administrative Law*, 8:2, 183-214.
- Busuioc, Madalina (2009). Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 15:5, 599-615.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard, Nielsen, Vibeke Lehmann (2010). Administrative capacity, structural choice and the creation of EU agencies, 17:2, 176-204.
- Collett, Elizabeth (2008). The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre. Policy Brief.
- Collett, Elizabeth (2010). The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, but more detailed Plans. Migration Policy Institute, 1-8.
- Dehousse, Renaud (2008). Delegation of Powers in the European Union: The Need for a Multi-principals Model. *West European Politics*, 31-4, 789-805.
- Egeberg, Morten, Martens, Maria, Trondal, Jarle (2009). Building Executive Power at the European Level: on the role of EU-level agencies. ARENA Working Paper, nº10, 1-25.
- Egeberg, Morten, Trondal, Jarle (2009). National Agencies in the European Administrative Space: Government Driven, Commission Driven or Networked? *Public Administration*, 87:4, 779-790.
- Groenleer, Martijn, Versluis, Esther, Kaeding, Michael (2008). Regulatory governance through EU agencies? The Implementation of transport directives. Paper presented at the ECPR Standing Group on Regulatory Governance Conference, 1-27.
- Guiraudon, Virginie (2000). European Integration and Migration Policy: Vertical Policymaking as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, 39:2, 251-271.
- Guiraudon, Virginie, e Lahav, Gallya (2000). A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control. *Comparative Political Studies*, 33:2, 163-195.
- Guzman, Andrew T. e Meyer, Timothy L. (2010). International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2:1, 171-225.
- Hatton, Timothy J., Williamson, Jeffrey G. (2004). Refugees, Asylum Seekers and Policy in Europe. NBER Working Paper No. 10680, 246-284.

Kaunert, Christian (2009). Liberty versus Security? EU Asylum Policy and the European Commission. *Journal of contemporary European research*, 12:2, 148-170.

Kaunert, Christian, e Léonard, Sarah (2011). The European Union and Refugees: Towards More Restrictive Asylum Policies in the European Union? GRITIM-UPF Working Paper Series, 8, 1-19.

Kaunert, Christian, Léonard, Sarah (2012). The development of the EU asylum policy: venue-shopping in perspective. *Journal of European Public Policy*, 19:9, 1396-1413.

Kelemen, Daniel R., Majone, Giandomenico (2012). Managing Europeanization: the European Agencies, 219-240. In *The Institutions of the European Union* (2012). Peterson, John, Shackleton, Michael. Oxford. Oxford University Press, Third Edition.

Kreher, Alexander (1997). Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe. *Journal of European Public Policy*, 4:2, 225-245.

Langford, Lillian M. (2013). The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity. *Harvard Human Rights Journal*, 26:1, 217-264.

Lavenex, Sandra (2006). Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control. *West European Politics*, 29:2, 329-350.

Levi-Faur, David (2011). Regulatory networks and regulatory agencification: towards a Single European Regulatory Space, 18:6, 810-829.

Lindstrom, Channe (2005). European Union Policy on Asylum and Immigration. Addressing the Root Causes of Forced Migration: A Justice and Home Affairs Policy of Freedom, Security and Justice? *Social, Policy & Administration*, 39:6, 587-605.

Lord, Christopher (2011). The European Parliament and the legitimization of agencification. *Journal of European Public Policy*, 18:6, 909:925.

Majone, Giandomenico (1997). The new European agencies: regulation by information. *Journal of European Public Policy*, 4:2, 262-275.

Majone, Giandomenico (2001). Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2:1, 103-122.

McDonough, Paul, Tsourdi, Evangelia (Lilian) (2012). Putting solidarity to the test: assessing Europe's response to the asylum crisis in Greece. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper No. 231, 1-43.

Monar, Jörg (2009). Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, 47:s1, 151-170.

Neumayer, Eric (2004). Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Other? *European Union Policies*, 5:2, 155-180.

- Neumayer, Eric (2005). Bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. *International studies quarterly*, 49:3, 389-410.
- Plender, Richard (2008). EU Immigration and Asylum Policy – The Hague Programme and the way forward. *ERA Forum*, 9:2, 301-325.
- Rittberger, Berthold e Wonka, Arndt (2011). Introduction: agency governance in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 18:6, 780-789.
- Schuster, Liza (2011). Dublin II and Eurodac: examining the (un)intended(?) consequences. *Gender, Place & Culture*, 18:3, 401-416.
- Scott, Joanne e Trubek, David M. (2002). Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. *European Law Journal*, 8:1, 1-18.
- Thielemann, Eiko R. (2003). Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. *Journal of Refugee Studies*, 16:3, 253-273.
- Thielemann, Eiko R (2003b). Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. *IIIS Discussion Paper No. 9*, 1-33.
- Thielemann, Eiko R. (2004). Why Asylum Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing. *European Journal of Migration and Law*, 6, 47-65.
- Thielemann, Eiko R. (2005). Symbolic Politics of Effective Burden-Sharing? Redistribution, Sidepayments and the European Refugee Fund. *Journal of Common Market Studies*, 43:4, 807-824.
- Thielemann, Eiko R. (2008). The Future of the Common European Asylum System: in Need of a More Comprehensive Burden-Sharing Approach. *Swedish Institute for European Policy Studies*, 1, 1-8.
- Thielemann, Eiko R., Armstrong, Carolyn (2012). Evaluating the Prospects for Enhanced Solidarity in the Common European Asylum System. *Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis*, 2012:15, 1-16.
- Thielemann, Eiko, e El-Enany, Nadine (2011). Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? Paper prepared for the European Union Studies Association's 12th Biennial International Conference, Boston, 1-33.
- Toshkov, Dimitar e de Haan, Laura (2013). The Europeanization of asylum policy: an assessment of the EU impact on asylum applications and recognitions rates. *Journal of European Public Policy*, 20:5, 661-683.
- Trubek, David M., Cottrell, Patrick, Nance, Mark (2006). 'Soft Law', 'Hard Law' and EU Integration. *Law and new governance in the EU and the US*, 65-94.

Trubek, David M., Trubek, Louise G. (2005). Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination. *European Law Journal*, 11:3, 343-364.

Vedsted-Hansen, Jens (2005). Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures? *European Journal of Migration and Law*, 7:4, 369-376.

Wonka, Arndt, Rittberger, Berthold (2010). Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies, *West European Politics*, 33:4, 730-752.

Zaun, Natascha (2016). Why EU asylum standards exceed the lowest common denominator: the role of regulatory expertise in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, 23:1, 136-154.



## Referências Complementares

ACNUR. Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999. 2001.

ACNUR. Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System. Setembro de 2007.

ACNUR. Bulgaria as a Country of Asylum. UNHCR Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria. Abril de 2014.

ACNUR. Observations on the Refugee (Reception Conditions) Regulations of the Republic of Cyprus of 2013. Julho de 2013.

ACNUR. UNHCR comments on the European Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum COM(2016) 271. Dezembro de 2016.

ACNUR. UNHCR Recommendations on Important Aspects of Refugee Protection in Italy. Julho de 2013.

ACNUR. UNHCR redefines role in Greece as EU-Turkey deal comes into effect. 22 de Março de 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2001. 9 de novembro de 2002.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2006. 15 de janeiro de 2008.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2007. 31 de dezembro de 2008.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2008. 31 de dezembro de 2009

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2009. Outubro de 2010.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2010. 27 de dezembro de 2011.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2011. 8 de abril de 2013.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2012. 10 de dezembro de 2013

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2013. 2 de fevereiro de 2015.

ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2014. 8 de dezembro de 2015.

AIDA. Country Report: Bulgaria. Outubro de 2015.

AIDA. Country Report: Bulgaria. Dezembro de 2016.

AIDA. Country Report Cyprus. Agosto de 2014.

AIDA. Country Report Cyprus. Novembro de 2015.

AIDA. Country Report Italy. Dezembro de 2015.

AIDA. Mind the Gap: An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System. Annual Report 2013/2014.

AIDA. National Country Report Cyprus. Agosto de 2014.

AIDA. National Country Report Greece. Julho de 2014.

AIDA. National Country Report Italy. Maio de 2013.

AIDA. National Country Report Italy. Janeiro de 2015.

AIDA. National Country Report Italy. Dezembro de 2015.

Comissão Europeia. Commission awards €25 million in emergency funding to the European Asylum Support Office for capacity building in Greece. Daily News. 24 de maio de 2016. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEX-16-1899\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-1899_en.htm).

Comissão Europeia. Commission Explanatory Note on the “*Hotspot*” approach. Enviada pelo comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania ao Conselho de Justiça e Assuntos Internos a 15 de julho de 2015.

Comissão Europeia. Implementing the Common European Asylum System: Commission acts on 9 infringement proceedings. Press release. 10 de fevereiro de 2016. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-270\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_en.htm).

Comissão Europeia. Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection. Directorate-General Home Affairs – Final Report. J LX/2009/ERFX/PR/1005 – 70 092 056. Julho de 2010.

EASO Annual General Report 2014. Junho de 2015.

EASO Annual General Report 2015. Junho de 2016.

EASO Annual General Report 2016. Junho de 2017.

EASO. 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office. 2012.

EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2013. Julho de 2014.

EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014. Julho de 2015.

EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015. 2016.

EASO Training Curriculum. Março de 2014. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0413152ENC.pdf>.

EASO Annual Training Report 2014. Julho de 2015.

EASO Annual Training Report 2015. Maio de 2016.

EASO Country of Origin Information report methodology. Julho de 2012.

EASO. European Asylum Support Office Operating Plan for the Deployment of Asylum Support Teams to Greece. 1 de abril de 2011.

EASO Hotspot Operating Plan to Greece. EASO/COS/2015/677. EL/1226. 30 de setembro de 2015.

EASO Hotspot Operating Plan to Greece. EASO/COS/2015/677. Amendment No 2. 1 de abril de 2016.

EASO Hotspot – Relocation Operating Plan to Italy. EASO/COS/2015/945. Dezembro de 2015.

EASO. Joint processing pilots. Technical report. Setembro de 2015.

EASO Operating Plan to Bulgaria. EASO/COS/2013/336. 17 de outubro de 2013.

EASO Operating Plan to Bulgaria. Stock taking report on the asylum situation in Bulgaria. Março de 2014.

EASO Operating Plan for Greece. Interim Assessment of Implementation. 28 de julho de 2014.

EASO Special Support Plan to Bulgaria. EASO/COS/2014/975. 5 de dezembro de 2014.

EASO Special Support Plan to Cyprus. 5 de junho de 2014.

EASO Special Support Plan to Italy. 4 de junho de 2013.

EASO Training Strategy 2012. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Training-strategy.pdf>.

ECRE. ECRE Comments on the Commission Proposal for a Regulation on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. Julho de 2016.

ECRE. ECRE joins UNHCR's call for the suspension of Dublin transfers to Bulgaria. 8 de janeiro de 2014. Disponível em: <https://www.ecre.org/ecre-joins-unhcr-in-calling-on-eu-member-states-to-stop-sending-asylum-seekers-to-bulgaria-under-the-dublin-regulation/>.

ECRE. Greece amends its asylum law after multiple Appeals Board decisions overturn the presumption of Turkey as a 'safe third country'. 24 de junho de 2016.

ECRE. Submission from the European Council on Refugees and Exiles in response to the Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM (2007) 301). Setembro de 2007.

Ernst & Young (2015). European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report.

Garlick, Madeline (2016). In A Collection of Short Papers following the odysseus Network's First Annual Policy Conference. 26 e 27 de fevereiro de 2016.

Grécia: Law No. 3907 of 2011 on the establishment of an Asylum Service and a First Reception Service, transposition into Greek legislation of Directive 2008/115/EC "on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country nationals" and other provisions. 26 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4da6ee7e2.html>.

Grécia: Law No. 4375 of 2016 on the organization and operation of the Asylum Service, the Appeals Authority, the Reception and Identification Service, the establishment of the General Secretariat for Reception, the transposition into Greek legislation of the provisions of Directive 2013/32/EC. 3 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/573ad4cb4.html>.

Greek National Action Plan for Migration Management. 25 de Agosto de 2010.

Guild, Elspeth, Costello, Cathryn, Moreno-Lax, Violeta (2017). Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece. Study for the LIBE Committee in the European Parliament, 1-85.

Labayle, Henri (2016). The EU-Turkey Agreement on migration and asylum: False pretences or a fool's bargain? (Blog) Asylum Crisis, Solidarity, Third Countries. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-turkey-agreement-on-migration-and-asylum-false-pretences-or-a-fools-bargain/>.

Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2016>.

Neville, Darren, Sy, Sarah, Rigon, Amalia (2016). On the frontline: the hotspot approach to managing migration. Study for the LIBE Committee in the European Parliament, 1-56.

Prague Process Guidelines on Training in the Asylum Process – Approaches to Achieve Quality. Training on core issues within the area of asylum and international protection. 2014.

Rede Europeia das Migrações. Country Factsheet: Cyprus 2014.

Rede Europeia das Migrações. EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2014. A Synthesis of Annual Policy reports 2014 submitted by EU Member States and Norway. Junho de 2015.

Rede Europeia das Migrações. EMN Annual Report on Immigration and Asylum 2015. A Synthesis of Annual Policy reports 2015 submitted by EU Member States and Norway. Junho de 2016.

Rede Europeia das Migrações. 2016 Annual Report on Migration and Asylum. 25 de abril de 2017.

Swiss Refugee Council, SFH-OSAR. Reception conditions in Italy. Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees. Outubro de 2013.

Tsourdí, Lilian (2017). Hotspots and EU Agencies: Towards an integrated European administration? (Blog) Asylum Crisis, EU Institutions, Reception, Solidarity. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-eu/>.

Vários. The Implementation of the hotspots in Italy and Greece: A study. Dezembro de 2016, 1-55.

Wagner, Martin, Dimitriadi, Angeliki, O'Donnell, Rebecca, Kraler, Albert, Perumadan, Jimmy, Schlotzhauer, Jan Hagen, Simic, Ivana, Yabasun, Dersim (2016). The Implementation of the Common European Asylum System. Study for the LIBE Committee in the European Parliament, 1-121.

Ziebritzki, Catharina (2016). Chaos in Chios: Legal questions regarding the administrative procedure in the Greek Hotspots. (Blog) Asylum Crisis, Detention, Dublin, Family Reunification, Reception, Relocation. Disponível em: <http://eumigrationlawblog.eu/chaos-in-chios-legal-questions-regarding-the-administrative-procedure-in-the-greek-hotspots/>.

## LEGISLAÇÃO

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: K.R.S. v. United Kingdom, App. No. 32733/08, Decision on Admissibility (Eur. Ct. H.R., Dec. 2, 2008).

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: M.S.S. v. Belgium and Greece, App. No. 30696/09, 53 Eur. H.R. Rep. 2 (2011).

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia: Casos conjuntos C-411/10, N.S. v. Secretary of State for Home Department, e C-493/10, M.E. et al. V. Refugee Appeal Commissioner & Ministry for Justice, Equality, and Law Reform. 21 de dezembro de 2011.

COM(2005) 184: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça. 10 de maio de 2005.

COM(2006) 67: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o Reforço da Cooperação Prática. Novas estruturas, novas abordagens: melhorar a qualidade do processo de decisão no quadro do Sistema Comum Europeu de Asilo. 17 de fevereiro de 2006.

COM(2007) 301: Livro Verde sobre o futuro Sistema Europeu Comum de Asilo. 6 de junho de 2007.

COM(2009) 66: Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo. 18 de fevereiro de 2009.

COM(2015) 240: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Agenda Europeia da Migração. 13 de maio de 2015.

COM(2016) 85: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. Italy – State of Play Report. Anexos 3 e 8. 10 de fevereiro de 2016.

COM(2016) 165: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First report on relocation and resettlement. 16 de março de 2016.

COM(2016) 197: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa. 6 de abril de 2016.

COM(2016) 231: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. Primeiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia. 20 de abril de 2016.

COM(2016) 270 final. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação). 4 de maio de 2016.

COM(2016) 271 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010. 4 de maio de 2016.

COM(2016) 360: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Third report on relocation and resettlement. 18 de maio de 2016.

COM(2016) 466 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. 13 de Julho de 2016.

COM(2016) 467 final. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. 13 de julho de 2016.

COM(2016) 480: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Fifth report on relocation and resettlement. 13 de julho de 2016.

COM(2016) 636: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth report on relocation and resettlement. 28 de setembro de 2016.

COM(2016) 720: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Seventh report on relocation and resettlement. 9 de novembro de 2016.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement. 8 de dezembro de 2016.

COM(2017) 74: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement. 8 de fevereiro de 2017.

COM(2017) 212: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eleventh report on relocation and resettlement. 12 de abril de 2017.

COM(2017) 323: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 13 de junho de 2017.

COM(2017) 330: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Thirteenth report on relocation and resettlement. 13 de junho de 2017.

Conselho da União Europeia 16626/2/09 Rev 2 ADD 1. Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du Règlement du Parlement Européen et du Conseil portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile. Exposé des Motifs du Conseil. 25 de fevereiro de 2010.

Conselho Europeu. Conclusões de 19 de fevereiro de 2016.

Council conclusions on a Common Framework for genuine and practical solidarity towards Member States facing particular pressures on their asylum systems, including through mixed migration flows. 3151<sup>st</sup> JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting. Brussels. 8 de março de 2012.

Decisão do Conselho de 4 de Março de 1996 relativa a um procedimento de alerta e de emergência para a repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas. 96/198/JAI.

Decisão do Conselho de 28 de Setembro de 2000 que cria o Fundo Europeu para os Refugiados 2000/596/CE.

Decisão do Conselho de 22 de Dezembro de 2004 que torna aplicável o processo previsto no artigo 251º do Tratado que institui a Comunidade Europeia a certos domínios abrangidos pelo Título IV da Parte III desse Tratado 2004/927/CE.

Decisão (UE) 2015/1523 do Conselho de 14 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional

Decisão (UE) 2015/1601 do Conselho de 22 de setembro de 2015 que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional.

Declaração UE-Turquia. 18 de março de 2016.

Directiva 2001/55/EC do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas



deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.

Directiva 2003/9/CE do Conselho de 27 de Janeiro de 2003 que estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros.

Directiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessite de protecção internacional, bem como medidas relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida.

Directiva 2005/85/CE do Conselho de 1 de Dezembro de 2005 relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros.

Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de protecção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para protecção subsidiária e ao conteúdo da protecção concedida (reformulação).

Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de protecção internacional (reformulação).

Parlamento Europeu. A6-0279/2009: I Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 29 de abril de 2009.

Parlamento Europeu A7-0118/2010. II Recommendation for Second Reading on the Council position at first reading for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. 12 de abril de 2010.

Parlamento Europeu. Resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI)). 12 de abril de 2016.

Regulamento (CE) N° 2725/2000 do Conselho de 11 de Dezembro de 2000 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin.

Regulamento (CE) N° 343/2003 do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise

de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro.

Regulamento (CE) N° 862/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de Julho de 2007 relativo às estatísticas comunitárias sobre migração e protecção internacional e que revoga o Regulamento (CEE) n° 311/76 do Conselho relativo ao estabelecimento de estatísticas sobre trabalhadores estrangeiros.

Regulamento (UE) N° 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de Maio de 2010 que cria um Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

Regulamento (UE) N° 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (reformulação).

Resolução do Conselho de 25 de Setembro de 1995 relativa à repartição dos encargos decorrentes do acolhimento e da estadia temporária das pessoas deslocadas. 95/C 262/01.

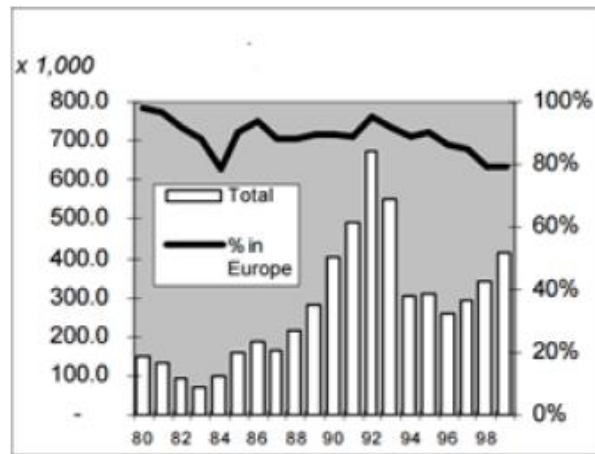
SEC(2009) 153: Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office. Impact Assessment. 18 de fevereiro de 2009.

SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014.

SWD(2014) 316: Commission Staff Working Document on the Assessment of the implementation of the Greek Action Plan on Asylum and Migration management. 7 de outubro de 2014.

## ANEXOS

**Gráfico 1.** Pedidos de Asilo apresentados na UE-15 (1980-1999).



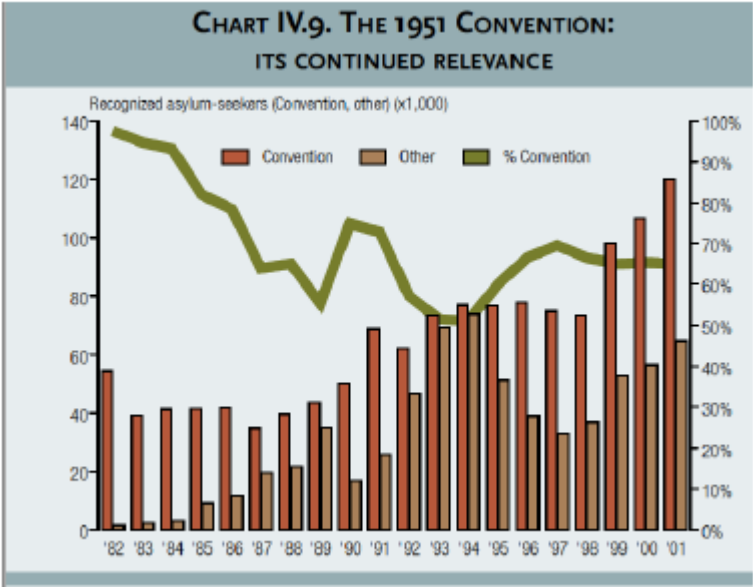
Fonte: ACNUR (2001a). Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980-1999, viii.

**Tabela 1.** Pedidos de asilo apresentados na UE-15 por Estado-Membro, na Noruega, na Suíça e na Islândia (1985-2000).

TIME	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GEO																
Belgium	5,385	7,645	5,975	4,510	8,190	12,945	15,445	17,675	26,715	14,340	11,410	12,435	11,790	21,965	35,780	42,690
Denmark	8,700	9,300	2,725	4,670	4,590	5,290	4,610	13,885	14,345	6,650	5,105	5,895	5,100	5,700	6,530	10,345
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	73,830	99,650	57,380	103,075	121,320	193,065	256,110	438,190	322,600	127,210	127,935	117,335	104,355	98,645	94,775	78,565
Ireland	-	-	50	50	40	60	30	40	90	360	420	1,180	3,880	4,625	7,725	10,940
Greece	1,400	4,300	6,300	9,300	6,500	4,100	2,700	2,110	860	1,105	1,280	1,640	4,375	2,950	1,530	3,085
Spain	2,300	2,300	2,500	4,515	4,075	8,645	8,140	11,710	12,645	11,990	5,680	4,730	4,975	4,935	8,405	7,925
France	28,925	26,290	27,670	34,350	61,420	54,815	47,380	28,870	27,565	25,960	20,415	17,405	21,415	22,375	30,905	38,745
Italy	5,400	6,500	11,000	1,300	2,240	3,570	24,490	2,590	1,320	1,830	1,760	680	1,890	13,100	18,450	15,195
Luxembourg	80	90	100	45	85	115	240	120	225	260	280	265	435	1,710	2,930	625
Netherlands	5,645	5,885	13,460	7,485	13,900	21,210	21,615	20,345	35,400	52,575	29,260	22,855	34,445	45,215	39,275	43,895
Austria	6,725	8,640	11,405	15,790	21,880	22,790	27,305	16,240	4,745	5,080	5,920	6,990	6,720	13,805	20,130	18,285
Portugal	70	120	180	250	115	60	235	655	2,090	615	330	270	250	355	305	225
Finland	20	25	50	65	180	2,745	2,135	3,635	2,025	835	850	710	970	1,270	3,105	3,170
Sweden	14,500	14,600	18,115	19,595	30,335	29,420	27,350	84,020	37,580	18,640	9,045	5,775	9,680	12,840	11,220	16,285
United Kingdom	6,200	5,700	5,865	5,740	16,775	38,200	73,400	32,300	28,500	32,830	43,965	29,640	32,500	46,015	71,160	80,315
Iceland	-	-	5	-	10	5	20	15	0	-	-	-	-	-	-	-
Norway	830	2,720	8,615	6,600	4,435	3,960	4,570	5,240	12,875	3,380	1,460	1,780	2,270	8,375	10,160	10,845
Switzerland	-	8,195	10,680	16,220	24,110	35,565	41,240	18,935	25,235	15,930	17,160	18,415	23,795	39,885	44,510	17,705

Fonte: Eurostat.

**Gráfico 2.** Requerentes de Asilo reconhecidos sob a Convenção de Genebra e sob formas complementares de proteção (1982-2001).



Fonte: ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2001, 62.

**Tabela 2.** Número de refugiados reconhecidos e de pedidos em espera no Chipre, na Grécia e em Malta (2008-2010).

	2008		2009		2010	
	Total de refugiados	Pedidos em espera	Total de refugiados	Pedidos em espera	Total de refugiados	Pedidos em espera
<b>Chipre</b>	1465	8014	2888	5015	3394	5389
<b>Grécia</b>	2164	38061	1695	48201	1444	55724
<b>Malta</b>	4332	1230	5955	1828	6136	1295

Fonte: ACNUR. UNHCR Statistical Yearbooks 2008, 65, 66; 2009, 57, 58; 2010, 62, 63.

**Tabela 3.** Números absolutos de pessoas deslocadas (beneficiários de proteção e requerentes) recebidas por 10 Estados-Membros no período de 2006-2014.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alemanha	668.226	622.033	647.852	658.632	670.462	658.818	680.980	334.857	455.081
França	186.471	183.788	203.708	232.710	250.394	260.627	268.960	285.466	309.414
Reino Unido	314.161	310.823	306.702	281.968	253.235	210.622	168.920	151.375	153.633
Suécia	102.889	108.372	107.376	108.067	110.608	115.097	120.482	162.349	226.158
Áustria	68.383	69.687	74.714	71.575	68.656	72.017	74.701	78.947	92.217
Itália	27.761	40.454	47.783	60.123	61.327	72.761	79.579	90.267	140.277
Grécia	18.901	30.799	40.483	50.156	57.428	45.720	38.437	73.027	47.432
Chipre	13.432	13.086	9.479	7.903	8.790	6.562	6.267	6.534	7.593
Malta	2.615	3.861	5.562	7.783	7.431	8.409	9.015	10.808	6.273
Luxemburgo	2.256	2.929	3.300	3.872	4.123	4.726	4.326	2.116	2.471

Fonte: ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2006-2014.

**Tabela 4.** Número de pessoas deslocadas (beneficiários de proteção e requerentes) por cada 100 habitantes em 10 Estados-Membros no período de 2006-2014 (valores aproximados).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alemanha	0,81	0,75	0,79	0,80	0,82	0,80	0,83	0,40	0,55
França	0,28	0,28	0,30	0,34	0,37	0,39	0,40	0,43	0,46
Reino Unido	0,50	0,49	0,49	0,45	0,40	0,33	0,27	0,24	0,24
Suécia	1,08	1,14	1,13	1,14	1,16	1,21	1,27	1,71	2,38
Áustria	0,81	0,83	0,89	0,85	0,82	0,86	0,89	0,94	1,10
Itália	0,05	0,07	0,08	0,10	0,10	0,12	0,13	0,15	0,23
Grécia	0,17	0,30	0,37	0,46	0,52	0,42	0,35	0,66	0,43
Chipre	1,22	1,19	0,86	0,72	0,80	0,60	0,57	0,59	0,69
Malta	0,61	0,90	1,29	1,81	1,73	1,96	2,10	2,51	1,46
Luxemburgo	0,45	0,58	0,65	0,77	0,82	0,94	0,86	0,42	0,48

Fonte: ACNUR. UNHCR Statistical Yearbook 2006-2014.

**Tabela 5.** Evolução da estrutura e dos resultados das atividades de formação do EASO (2012-2016).

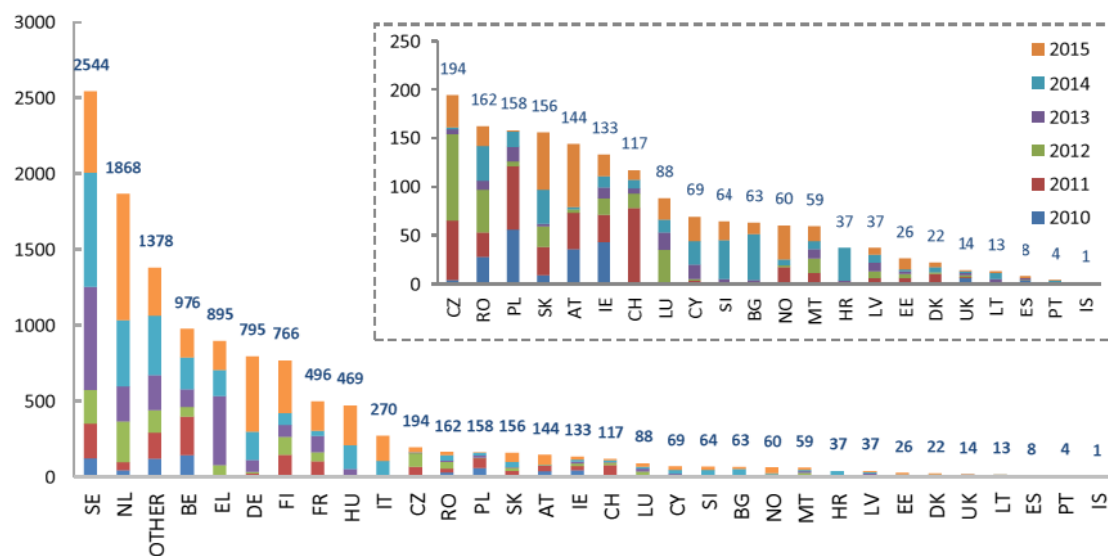
	<b>Pessoal do GEAA</b>	<b>Sessões de formação<sup>219</sup></b>	<b>Funcionários formados<sup>220</sup></b>	<b>Nº total de módulos</b>
<b>2012</b>	12	14 + 93	160 + 1146	13
<b>2013</b>	13	13 + 141	169 + 2158	13
<b>2014</b>	–	13 + 179 + 4	286 + 2533 + 108	14
<b>2015</b>	17	23 + 271 + 8	275 + 3611 + 106	16
<b>2016</b>	25	15 + 361 + 8	218 + 5833 + 102	17

Fonte: EASO Annual Activity Reports 2012-2013; EASO Annual General Reports 2014-2016; EASO Annual Training Reports 2014-2015.

<sup>219</sup> Inclui as formações destinadas aos formadores nacionais, as sessões realizadas no quadro dos programas nacionais de formação e as sessões de formação regional realizadas pelo EASO.

<sup>220</sup> Inclui os funcionários formados diretamente pelo EASO (formadores), aqueles formados ao nível nacional e os formados nas sessões regionais.

**Gráfico 3.** Implementação do Currículo de Formação do GEAA 2010-2015 (número de participantes nas sessões de formação nacionais e nas sessões *train-the-trainer*).



Fonte: EASO Annual Training Report 2015, 8.

**Tabela 6.** Número de sessões realizadas (*train-the-trainer* e nacionais) e número de participantes por módulo (2012-2015).

Módulos	2012		2013		2014	
	Sessões	Participantes	Sessões	Participantes	Sessões	Participantes
<b>Inclusão</b>	20	231	48	618	57	822
<b>Técnicas de Entrevista</b>	5	46	20	254	32	502
<b>Exame de Provas</b>	13	149	20	264	36	494
<b>Entrevista a Pessoas Vulneráveis</b>	20	217	22	271	25	311
<b>Entrevista a Crianças</b>	5	59	4	41	17	195
<b>Exclusão</b>	2	21	4	57	9	115
<b>IPO</b>	14	205	17	241	8	122
<b>Dublin III</b>	9	56	5	88	7	75
<b>Preparação e Tomada de Decisão</b>	13	157	4	65	6	70
<b>SECA</b>	1	12	1	10	6	64
<b>Fim de Proteção</b>	3	21	3	19	3	27
<b>Gestores</b>	—	—	—	—	1	17
<b>Diretiva de Procedimentos</b>	1	6	0	0	1	5
<b>Direito Inter. de Refugiados e Direitos Humanos</b>	5	54	17	230	—	—
<b>Género, Identidade de Género e Orientação Sexual</b>	—	—	—	—	—	—
<b>Acolhimento</b>	—	—	—	—	—	—

Fonte: EASO Annual Training Report 2015, 18-50.



**Tabela 6 (continuação).** Número de sessões realizadas (*train-the-trainer* e nacionais) e número de participantes por módulo (2012-2015).

Módulos	2015		2012-2015		Número total de Estados participantes <sup>221</sup>
	Sessões	Participantes	Sessões	Participantes	
<b>Inclusão</b>	87	1132	212	2803	25 + 2
<b>Técnicas de Entrevista</b>	70	960	127	1762	26 + 1
<b>Exame de Provas</b>	47	718	116	1625	24 + 2
<b>Entrevista a Pessoas Vulneráveis</b>	9	102	76	901	24 + 1
<b>Entrevista a Crianças</b>	15	159	41	159	20 + 1
<b>Exclusão</b>	18	258	33	451	15 + 2
<b>IPO</b>	10	140	49	708	26 + 1
<b>Dublin III</b>	14	109	35	328	24 + 2
<b>Preparação e Tomada de Decisão</b>	2	37	25	329	–
<b>SECA</b>	14	188	22	274	14 + 1
<b>Fim de Proteção</b>	3	18	12	85	14 + 1
<b>Gestores</b>	1	15	2	32	9
<b>Diretiva de Procedimentos</b>	1	4	3	15	8
<b>Direito Inter. de Refugiados e Direitos Humanos</b>	–	–	22	284	11
<b>Género, Identidade de Género e Orientação Sexual</b>	3	33	3	33	7
<b>Acolhimento</b>	1	13	1	13	4 + 1

Fonte: EASO Annual Training Report 2015, 18-50.

<sup>221</sup> Inclui os Estados-Membros da UE e países associados (Noruega e Suíça).

**Tabela 7.** Versões linguísticas por módulo disponíveis na Plataforma de Formação do EASO em abril de 2016.

Module	Languages online		Updated version																Outdated version				
			EN	FR	DE	HU	RU	EL	CZ	RO	BG	AR	IT	SK	SL	PL	SL	SK	AR	AR	RO	RU	TR
Inclusion		15	EN v 4	BG v 4	DE v 4	EL v 4	FR v 4	HR v 4	HU v 4	IT v 4	PL v 4	SL v 4	SK v 4	AR v 4	AR v 4	RO v 2	RU v 2	TR v 3					
Evidence Assessment		13	EN v 4	FR v 3.5	HU v 3.5	IT v 3.5	PL v 3.5	RO v 3.5	SL v 3.5	BG v 3	DE v 3	EL v 3	FI v 3	AR v 3.5	AR v 3	RU v 3							
Interview Techniques		11	EN v 3.1	BG v 3.1	CZ v 3.1	DE v 3.1	FR v 3.1	HR v 3.1	HU v 3.1	IT v 3.1	RU v 3.1	AR v 3.1	EL v 1.1										
Drafting and Decision Making		8	EN v 3.1	DE v 3.1	HU v 3.1	IT v 3.1	RU v 3.1	CZ v 3.1	EL v 3.1	RO v 1.1													
Interviewing Vulnerable Persons		7	EN v 3	BG v 3	DE v 3	FR v 3	HU v 3	RO v 3	SK v 3														
Exclusion		3	EN v 4	RU v 4	FR v 1.1																		
Country of Origin Information		3	EN v 4.1	HU v 4	CZ v 1.2																		
International Refugee Law and Human Rights		3	EN v 2.1	CZ v 1.5	EL v 2.1																		
Interviewing Children		3	EN v 3.1	DE v 3.1	FR v 3.1																		
Dublin III Regulation		2	EN v 4.1	DE v 3																			
Common European Asylum System		2	EN v 1.1	FR v 1.1																			
Asylum Procedures Directive		2	EN v 3.1	FR v 1.1																			
Module for Managers		1	EN v 0.9																				
Gender, Gender Identity and Sexual Orientation		1	EN v 1																				
Reception		1	EN v 1																				
End of Protection		1	EN v 3																				
Introduction to Didactics		1	EN v 0.9																				
Languages online	EN	FR	DE	HU	RU	EL	CZ	RO	BG	AR	IT	SK	SL	PL	HR	FI	LT	TK	Total				
Number of translated versions online	17	8	7	6	5	5	4	4	4	3	3	2	2	2	2	1	1	1	77				

Fonte: EASO Annual Training Report 2015, 15.

**Tabela 8.** Reuniões e focos temáticos no âmbito da Matriz de Qualidade.

	Foco temático	Temas das reuniões temáticas	Contributos especiais <sup>222</sup>
<b>2013</b>	Preparação da Decisão	<b>1.</b> Entrevista Pessoal	Bélgica; Suécia; Malta; Reino Unido; Polónia.
		<b>2.</b> Avaliação de Provas	Países Baixos; Finlândia; Roménia; ACNUR.
		<b>3.</b> Elegibilidade	Bélgica; Alemanha; Malta.
		<b>4.</b> Exclusão	Noruega; Bélgica; Países Baixos; ACNUR; Hungria; Suécia.
<b>2014</b>	Determinação do Procedimento	<b>5.</b> Acesso ao Procedimento	Bélgica; Países Baixos; Comissão Europeia; Frontex; FRA.
		<b>6.</b> Identificação de Pessoas com Necessidades Especiais	Bélgica; Lituânia; Bulgária; GEAA; ACNUR; Comissão Europeia.
		<b>7.</b> Procedimentos Especiais	GEAA; ACNUR.
<b>2015</b>	Procedimentos de Dublin e de Recurso	<b>8.</b> Procedimento de Dublin	Áustria; Bélgica; Hungria; Polónia; GEAA; Comissão Europeia, ACNUR.
		<b>9.</b> Procedimento de Recurso	Polónia; ACNUR; Conselho da Europa.
	Sessão Especial	<b>1.</b> <i>Practical Response to High Influx Situations</i>	França; Alemanha; Países Baixos; Roménia; GEAA.
<b>2016</b>	Acolhimento	<b>10.</b> Diretiva de Condições de Acolhimento	

Fonte: EASO Annual Activity Reports 2012-2013; EASO Annual General Reports 2014-2015; EASO Newsletters 2013-2016.

<sup>222</sup> Participantes que realizaram apresentações na sessão plenária. Não corresponde ao total de participantes na reunião temática.

**Tabela 9.** Guias Práticos e Orientações produzidos pelo EASO.

<b>2013</b>	<b>AGE ASSESSMENT PRACTICE IN EUROPE (FOCO EM MENORES NÃO ACOMPANHADOS).</b>
<b>2014</b>	Tools and Tips for Online COI Research. Practical Guide: Personal interview.
<b>2015</b>	Practical Guide: Evidence Assessment. Researching the situation of lesbian, gay, and bisexual persons (LGB) in countries of origin. The Implementation of Article 15(c) QD in EU Member States.
<b>2016</b>	Practical guide on family tracing. Guidance and Indicators on Reception Conditions. → a ser traduzido em 22 línguas Practical Guide: Access to the Asylum Procedure (em conjunto com a Frontex).
<b>2017</b>	Practical Guide: Exclusion.
<b>EM PREPARAÇÃO</b>	Practical Guide: Qualification for international protection. Guidance on contingency planning. Practical Guide on Best Interests Assessment.

Fonte: EASO Annual Activity Report 2013; EASO Annual General Report 2014, 2015, 2016.

**Tabela 10.** Evolução do orçamento do EASO (2011-2016).

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
8.000.000€	10.000.000€	11.870.000€	14.526.000€	15.680.681€	65.370.233,75€

Fonte: SWD(2014) 122: Commission Staff Working Document on the internal Evaluation of the European Asylum Support Office (EASO). 27 de março de 2014, 5; EASO Work Programme 2015, 39; 2016 adj. 4, 47.

**Tabela 11.** Evolução dos recursos humanos do EASO por departamento associado às atividades operacionais temáticas (2012-2016).

<b>Centros</b>	<b>Formação, qualidade e conhecimentos especializados</b>	<b>Informação, documentação e análise</b>	<b>Apoio operacional</b>	<b>Total</b>
<b>2012</b>	12	11	9	61
<b>2013</b>	13	16	12	77
<b>2014</b>	–	–	–	84
<b>2015</b>	15	20	13	86
<b>Departamentos</b>	<b>Apoio de Asilo</b>	<b>Operações</b>		
<b>2016</b>	28	59		175

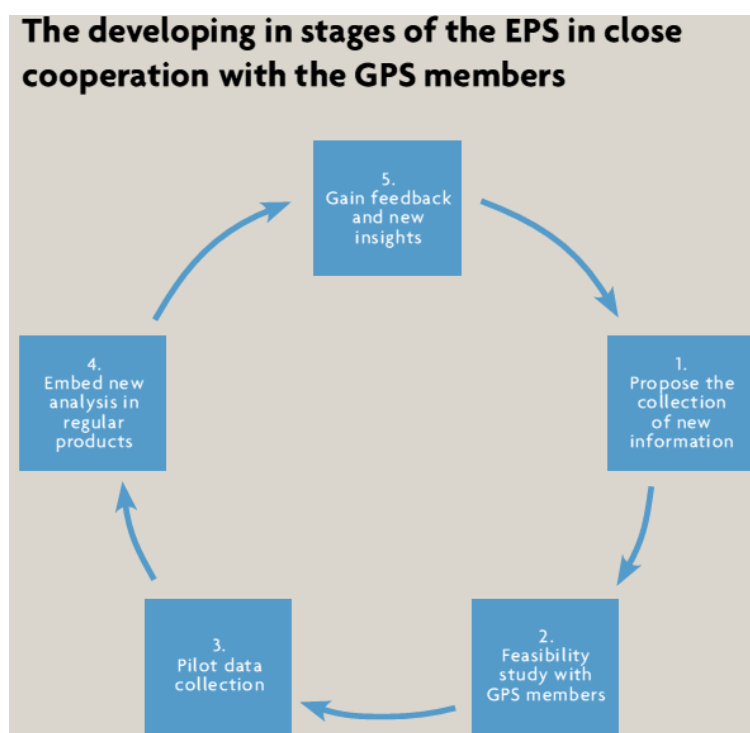
Fonte: EASO Annual Work Programmes 2012-2016.

**Tabela 12.** Redes de Especialistas do EASO e respetivo número de participantes.

<b>Ano de Estabelecimento</b>	<b>Redes</b>	<b>Número de Participantes (2016)</b>
<b>2013</b>	Síria	34
	Somália	21
	Paquistão	21
<b>2014</b>	Iraque	29
	Irão	13
	Rússia	20
	Afeganistão	24
<b>2015</b>	Eritreia	23
	Ucrânia	21
<b>2016</b>	África Ocidental	19
	Total	225

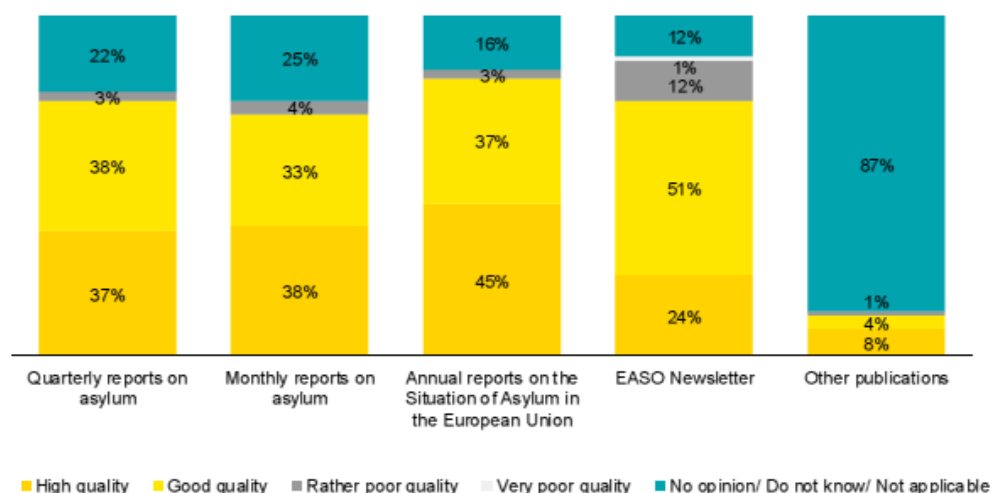
Fonte: EASO Annual General Report 2016.

**Figura 1.** Estrutura de funcionamento do SAP.



Fonte: UNHCR Statistical Yearbook 2014, 59.

**Gráfico 4.** Percepção de atores nacionais relativamente à utilidade dos resultados de informação e análise do EASO.



Fonte: Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 38. Respondentes: 76 intervenientes nacionais.

**Tabela 13.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais afegãos (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	48%	59,6%	44,2%	34,8%
<b>Áustria</b>	69,3%	49,6%	46,7%	54,5%
<b>Bélgica</b>	23,3%	22,9%	47%	53,6%
<b>Bulgária</b>	44,4%	66,7%	40%	50%
<b>Chipre</b>	-	0%	0%	0%
<b>Dinamarca</b>	52,2%	55,3%	44,2%	30,7%
<b>Finlândia</b>	64,3%	34,2%	42,3%	45,8%
<b>França</b>	30,2%	37,5%	34,1%	37,8%
<b>Grécia</b>	0,8%	1,3%	7,3%	10,9%
<b>Hungria</b>	75%	45,3%	33,8%	23,1%
<b>Itália</b>	64,2%	89,7%	90,5%	69,9%
<b>Malta</b>	-	-	-	-
<b>Países Baixos</b>	38,4%	28,5%	34,9%	42%
<b>Reino Unido</b>	41,6%	41,4%	34%	27,7%
<b>Roménia</b>	-	60%	50%	50%
<b>Suécia</b>	44,2%	56,7%	57,3%	67%
<b>Noruega</b>	82,1%	35,1%	36,2%	42,6%
<b>Média<sup>223</sup></b>	<b>48,4%</b>	<b>42,7%</b>	<b>40,2%</b>	<b>40%</b>
<b>Variação</b>	<b>47,6% – 33,7%</b>	<b>42,7% – 47%</b>	<b>40,2% – 50,3%</b>	<b>40% – 29,9%</b>
<b>Média</b>	<b>44,9%</b>	<b>41,3%</b>	<b>42,6%</b>	<b>45,4%</b>
<b>Variação</b>	<b>21,6% - 24,4%</b>	<b>18,4% - 18,3%</b>	<b>8,6% - 14,7%</b>	<b>17,7% - 21,6%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>223</sup> Valores aproximados.

**Tabela 13 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais afegãos (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	40,2%	49%	66,1%	72,8%	51,9%
<b>Áustria</b>	35,1%	45,1%	90,2%	78,4%	55,5%
<b>Bélgica</b>	59,1%	55,8%	63,4%	67%	58,1%
<b>Bulgária</b>	33,3%	11,1%	22,7%	5%	2,1%
<b>Chipre</b>	0%	0%	-	-	-
<b>Dinamarca</b>	27,6%	39,2%	32,8%	30,8%	21,3%
<b>Finlândia</b>	70,8%	66,7%	75,9%	67,7%	37,3%
<b>França</b>	45,5%	66,3%	83%	82,8%	82,2%
<b>Grécia</b>	6,8%	10,8%	28,3%	55,2%	45,8%
<b>Hungria</b>	36,8%	30,4%	26,2%	18,7%	13,4%
<b>Itália</b>	93,7%	90,7%	95,4%	95,6%	97,5%
<b>Malta</b>	-	-	-	-	-
<b>Países Baixos</b>	34,6%	45,6%	50%	52,6%	34,6%
<b>Reino Unido</b>	33,2%	37,4%	38,2%	36,4%	34,3%
<b>Roménia</b>	38,5%	15,4%	20%	14,3%	25%
<b>Suécia</b>	60,5%	61,2%	74,1%	48,4%	33,9%
<b>Noruega</b>	45,9%	48,3%	62,1%	59,8%	30%
<b>Média<sup>224</sup></b>	<b>41,4%</b>	<b>42,1%</b>	<b>55,2%</b>	<b>49,1%</b>	<b>41,5%</b>
<b>Variação</b>	<b>41,4% - 52,3%</b>	<b>42,1% - 48,6%</b>	<b>35,2% - 40,2%</b>	<b>44,1% - 46,5%</b>	<b>39,4% - 56%</b>
<b>Média</b>	<b>47,4%</b>	<b>53,4%</b>	<b>67,6%</b>	<b>63,3%</b>	<b>48,5%</b>
<b>Variação</b>	<b>14,2% - 23,4%</b>	<b>16% - 13,3%</b>	<b>29,4% - 22,6%</b>	<b>26,9% - 16,5%</b>	<b>14,6% - 33,7%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>224</sup> Valores aproximados.



**Tabela 14.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais eritreus (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	70,7%	91,4%	84,8%	77,9%
<b>Áustria</b>	33,3%	75%	33,3%	50%
<b>Bélgica</b>	50%	87,5%	70%	69,2%
<b>Bulgária</b>	-	-	-	-
<b>Chipre</b>	-	-	-	-
<b>Dinamarca</b>	100%	100%	60%	33,3%
<b>Finlândia</b>	-	0%	0%	100%
<b>França</b>	68,8%	69,2%	56,3%	39,7%
<b>Grécia</b>	0%	0%	0%	0%
<b>Hungria</b>	-	-	-	-
<b>Itália</b>	90,3%	80,7%	86,3%	86%
<b>Malta</b>	92,9%	88,6%	90%	85%
<b>Países Baixos</b>	70,5%	59%	52,6%	70,5%
<b>Reino Unido</b>	62%	50,4%	59,1%	73,9%
<b>Roménia</b>	-	-	-	-
<b>Suécia</b>	63%	75,4%	70,4%	79%
<b>Noruega</b>	69,6%	65,1%	67,5%	71,9%
<b>Média<sup>225</sup></b>	<b>64,3%</b>	<b>64,8%</b>	<b>56,2%</b>	<b>64,3%</b>
<b>Variação</b>	<b>64,3% – 35,7%</b>	<b>64,8% – 35,2%</b>	<b>56,2% – 30,1%</b>	<b>64,3% – 35,7%</b>
<b>Média</b>	<b>59,8%</b>	<b>63,5%</b>	<b>53,3%</b>	<b>70%</b>
<b>Variação</b>	<b>26,5% - 10,9%</b>	<b>63,5% - 27,9%</b>	<b>53,3% - 21,5%</b>	<b>30,3% - 30%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>225</sup> Valores aproximados.

**Tabela 14 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais eritreus (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	67,6%	80,2%	85,7%	97,2%	98,4%
<b>Áustria</b>	66,7%	80%	75%	100%	66,7%
<b>Bélgica</b>	60%	50%	80,8%	91,5%	83,6%
<b>Bulgária</b>	-	-	100%	-	-
<b>Chipre</b>	-	-	-	-	100%
<b>Dinamarca</b>	33,3%	58,8%	93,3%	97,3%	93,1%
<b>Finlândia</b>	100%	100%	100%	100%	100%
<b>França</b>	20,1%	25,8%	26,7%	51,9%	43,5%
<b>Grécia</b>	0%	36,4%	48,2%	73,7%	75%
<b>Hungria</b>	-	100%	100%	100%	-
<b>Itália</b>	100%	92,4%	89,3%	80,2%	86,3%
<b>Malta</b>	82,1%	64,8%	77,1%	73,3%	65,2%
<b>Países Baixos</b>	56,8%	76,5%	90,8%	97,9%	96,7%
<b>Reino Unido</b>	83,3%	81,9%	87,1%	47,5%	53%
<b>Roménia</b>	100%	-	-	-	100%
<b>Suécia</b>	71,3%	69,1%	99,9%	97,2%	93,4%
<b>Noruega</b>	83,9%	78,8%	87,8%	94,4%	97%
<b>Média<sup>226</sup></b>	<b>66,1%</b>	<b>71%</b>	<b>82,7%</b>	<b>85,9%</b>	<b>83,4%</b>
<b>Variação</b>	<b>66,1% – 33,9%</b>	<b>45,2% – 29%</b>	<b>56% – 17,3%</b>	<b>38,4% – 14,1%</b>	<b>43,5% – 16,6%</b>
<b>Média</b>	<b>65,7%</b>	<b>70,4%</b>	<b>80,8%</b>	<b>85,4%</b>	<b>79,4%</b>
<b>Variação</b>	<b>45,6% - 34,3%</b>	<b>44,6% - 29,6%</b>	<b>54,1% - 19,2%</b>	<b>37,9% - 14,6%</b>	<b>35,9% - 20,6%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>226</sup> Valores aproximados.

**Tabela 15.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais iranianos (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	39,2%	53,6%	53,4%	54,6%
<b>Áustria</b>	52,9%	39,2%	39,8%	47,2%
<b>Bélgica</b>	10,2%	12,8%	13,6%	25%
<b>Bulgária</b>	66,7%	25%	25%	20%
<b>Chipre</b>	-	7,9%	7,1%	2,6%
<b>Dinamarca</b>	77,3%	61,9%	63,6%	48,1%
<b>Finlândia</b>	46,2%	27,8%	33,3%	44,4%
<b>França</b>	32%	44%	69,8%	67,6%
<b>Grécia</b>	0%	9,1%	40%	8,7%
<b>Hungria</b>	0%	50%	9,1%	25%
<b>Itália</b>	76,5%	82,1%	88,6%	69,4%
<b>Malta</b>	-	-	-	100%
<b>Países Baixos</b>	44,4%	42,6%	51,2%	46,9%
<b>Reino Unido</b>	24,6%	18,9%	31,2%	46,4%
<b>Roménia</b>	0%	0%	0%	33,3%
<b>Suécia</b>	19,6%	19,5%	21,3%	31,8%
<b>Noruega</b>	33,3%	28,1%	20,3%	27,8%
<b>Média<sup>227</sup></b>	<b>34,9%</b>	<b>32,7%</b>	<b>35,5%</b>	<b>41,1%</b>
<b>Variação</b>	<b>34,9% – 42,4%</b>	<b>32,7% – 29,2%</b>	<b>35,5% – 53%</b>	<b>38,5% – 58,9%</b>
<b>Média</b>	<b>33,6%</b>	<b>32,3%</b>	<b>39,2%</b>	<b>45,5%</b>
<b>Variação</b>	<b>23,4% - 19,3%</b>	<b>19,5% - 21,3%</b>	<b>25,6% - 30,6%</b>	<b>20,5% - 22,1%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>227</sup> Valores aproximados.

**Tabela 15 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais iranianos (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	56,9%	59,1%	71,8%	82,3%	64,6%
<b>Áustria</b>	60%	60%	94,6%	81,1%	73,3%
<b>Bélgica</b>	55%	40,8%	50,8%	70,3%	56,3%
<b>Bulgária</b>	12,5%	33,3%	25%	25%	0%
<b>Chipre</b>	0%	14,3%	100%	75%	50%
<b>Dinamarca</b>	58,1%	52,6%	25%	53,7%	29,5%
<b>Finlândia</b>	64,9%	50%	68%	80%	70,3%
<b>França</b>	55,3%	56,4%	68,4%	60%	61,8%
<b>Grécia</b>	4,3%	17,9%	32,4%	37,9%	55,8%
<b>Hungria</b>	0%	0%	20%	41,7%	9,4%
<b>Itália</b>	93,5%	81,8%	85,3%	65,2%	86%
<b>Malta</b>	-	14,3%	100%	100%	100%
<b>Países Baixos</b>	42,4%	55,1%	44,8%	69,5%	54,7%
<b>Reino Unido</b>	52,5%	55,9%	55%	57,2%	38%
<b>Roménia</b>	33,3%	66,7%	7,7%	12,5%	0%
<b>Suécia</b>	34,5%	41,3%	66,1%	48,6%	47,5%
<b>Noruega</b>	31,6%	31,3%	42,9%	42,9%	57,4%
<b>Média<sup>228</sup></b>	<b>41%</b>	<b>43%</b>	<b>56,3%</b>	<b>59%</b>	<b>50,2%</b>
<b>Variação</b>	<b>41% – 52,5%</b>	<b>43% – 38,8%</b>	<b>48,6% – 43,7%</b>	<b>46,5% – 41%</b>	<b>50,2% – 48,8%</b>
<b>Média</b>	<b>52,7%</b>	<b>52,3%</b>	<b>64,9%</b>	<b>68,6%</b>	<b>58,3%</b>
<b>Variação</b>	<b>18,2% - 12,1%</b>	<b>11,5% - 7,7%</b>	<b>20,1% - 29,7%</b>	<b>20% - 13,7%</b>	<b>20,3% - 15%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>228</sup> Valores aproximados.

**Tabela 16.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais iraquianos (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	80,1%	65%	53,3%	55,3%
<b>Áustria</b>	79,8%	76%	66,2%	75,6%
<b>Bélgica</b>	52,8%	51,3%	61,2%	76,3%
<b>Bulgária</b>	64,8%	67,8%	50%	40,3%
<b>Chipre</b>	-	90,9%	87,5%	6,7%
<b>Dinamarca</b>	62%	52,4%	41,7%	28,6%
<b>Finlândia</b>	56%	52,1%	56,3%	58,9%
<b>França</b>	82,4%	82,2%	74,6%	64,6%
<b>Grécia</b>	0,3%	3,3%	10,3%	8,5%
<b>Hungria</b>	68,8%	63,6%	50%	20%
<b>Itália</b>	87,6%	78,9%	80,8%	66,2%
<b>Malta</b>	0%	0%	0%	-
<b>Países Baixos</b>	66,9%	41,2%	54,3%	54,8%
<b>Reino Unido</b>	28,6%	18,9%	18,4%	26,4%
<b>Roménia</b>	70,4%	84,2%	40%	62,5%
<b>Suécia</b>	31%	23,6%	44%	46,1%
<b>Noruega</b>	32,8%	16,2%	29,6%	33,3%
<b>Média<sup>229</sup></b>	<b>54%</b>	<b>51%</b>	<b>48,1%</b>	<b>45,3%</b>
<b>Variação</b>	<b>54% – 33,6%</b>	<b>51% – 39,9%</b>	<b>48,1% – 39,4%</b>	<b>25,3% – 31%</b>
<b>Média</b>	<b>59,7%</b>	<b>51,3%</b>	<b>53,5%</b>	<b>57,3%</b>
<b>Variação</b>	<b>31,1% - 22,7%</b>	<b>32,4% - 30,9%</b>	<b>35,1% - 21,1%</b>	<b>30,9% - 19%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>229</sup> Valores aproximados.

**Tabela 16 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais iraquianos (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	62,2%	56,5%	87,3%	98,3%	80,5%
<b>Áustria</b>	75,3%	72,2%	95,5%	94,3%	83,6%
<b>Bélgica</b>	24,5%	39,3%	69,1%	69,1%	59,9%
<b>Bulgária</b>	26,5%	44,1%	43,9%	46,3%	12,7%
<b>Chipre</b>	28,6%	50%	83,3%	100%	70%
<b>Dinamarca</b>	10%	18,2%	13%	23,8%	6,5%
<b>Finlândia</b>	63,6%	68,8%	76,4%	84,6%	24,6%
<b>França</b>	72,7%	71,4%	94,3%	98,4%	82,2%
<b>Grécia</b>	2,9%	8,3%	13,9%	64,7%	58,6%
<b>Hungria</b>	28,6%	66,7%	66,7%	37,5%	25,9%
<b>Itália</b>	92,3%	72,8%	90,9%	89,3%	95,3%
<b>Malta</b>	0%	0%	100%	100%	100%
<b>Países Baixos</b>	63,9%	47%	41,9%	64,6%	53,5%
<b>Reino Unido</b>	30,8%	31,9%	35,3%	22,1%	13,4%
<b>Roménia</b>	66,7%	57,1%	57,1%	27,9%	62,1%
<b>Suécia</b>	34%	28,4%	49,7%	36,5%	22,4%
<b>Noruega</b>	29,2%	25%	31,3%	28,6%	16,7%
<b>Média<sup>230</sup></b>	<b>41,9%</b>	<b>44,6%</b>	<b>61,7%</b>	<b>63,9%</b>	<b>51,1%</b>
<b>Variação</b>	<b>41,9% – 50,4%</b>	<b>44,6% – 28,2%</b>	<b>48,7% – 38,3%</b>	<b>41,8% – 36,1%</b>	<b>44,6% – 48,9%</b>
<b>Média</b>	<b>53,4%</b>	<b>51,9%</b>	<b>68,7%</b>	<b>71%</b>	<b>52,5%</b>
<b>Variação</b>	<b>28,9% - 21,9%</b>	<b>23,5% - 20,3%</b>	<b>33,4% - 26,8%</b>	<b>48,9% - 27,4%</b>	<b>39,1% - 31,1%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>230</sup> Valores aproximados.

**Tabela 17.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais paquistaneses (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	6,4%	16,1%	8,8%	14,5%
<b>Áustria</b>	7,7%	4%	1,6%	1,3%
<b>Bélgica</b>	7,1%	2,8%	3,4%	2,6%
<b>Bulgária</b>	-	-	-	0%
<b>Chipre</b>	-	0%	0%	0%
<b>Dinamarca</b>	0%	0%	0%	0%
<b>Finlândia</b>	0%	0%	0%	25%
<b>França</b>	5,5%	4,3%	2,8%	2,3%
<b>Grécia</b>	0%	0%	0%	0,2%
<b>Hungria</b>	11,1%	33,3%	0%	0%
<b>Itália</b>	20,6%	25,2%	38,9%	34,9%
<b>Malta</b>	-	-	33,3%	66,7%
<b>Países Baixos</b>	0%	22,2%	26,7%	31,8%
<b>Reino Unido</b>	13,7%	8,4%	9,7%	14,4%
<b>Roménia</b>	0%	0%	0%	0%
<b>Suécia</b>	25%	5,6%	5,6%	16,7%
<b>Noruega</b>	50%	0%	8%	8,7%
<b>Média<sup>231</sup></b>	<b>10,5%</b>	<b>8,1%</b>	<b>7,4%</b>	<b>12,9%</b>
<b>Variação</b>	<b>10,5% – 39,5%</b>	<b>8,1% – 17,1%</b>	<b>7,4% – 31,5%</b>	<b>12,9% – 53,8%</b>
<b>Média</b>	<b>8,2%</b>	<b>10%</b>	<b>7,3%</b>	<b>13,6%</b>
<b>Variação</b>	<b>8,2% - 16,8%</b>	<b>10% - 12,2%</b>	<b>7,3% - 19,4%</b>	<b>12,3% - 18,2%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>231</sup> Valores aproximados.

**Tabela 17 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais paquistaneses (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	18,6%	35,1%	27,5%	17,1%	5,5%
<b>Áustria</b>	1,5%	3,1%	21,9%	12,7%	5,4%
<b>Bélgica</b>	5,7%	5,6%	13,4%	20,8%	13,7%
<b>Bulgária</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Chipre</b>	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Dinamarca</b>	25%	14,3%	10%	25%	0%
<b>Finlândia</b>	0%	16,7%	33,3%	50%	44,4%
<b>França</b>	2,2%	4,8%	8%	6,2%	8%
<b>Grécia</b>	0%	0,3%	2,6%	2,3%	2,7%
<b>Hungria</b>	6,9%	0,6%	3,6%	3,8%	1,1%
<b>Itália</b>	56,5%	46,6%	51,6%	44,1%	35,1%
<b>Malta</b>	0%	0%	50%	0%	0%
<b>Países Baixos</b>	44,8%	22,2%	25,8%	36,8%	38,5%
<b>Reino Unido</b>	17,1%	26,7%	22,5%	19,9%	15,8%
<b>Roménia</b>	0%	9,5%	25%	0%	0%
<b>Suécia</b>	22,9%	19,2%	31,4%	27,8%	20,7%
<b>Noruega</b>	8%	11,1%	17,6%	3,3%	12%
<b>Média<sup>232</sup></b>	<b>12,3%</b>	<b>12,7%</b>	<b>20,2%</b>	<b>15,9%</b>	<b>11,9%</b>
<b>Variação</b>	<b>12,3% – 44,2%</b>	<b>12,7% – 22,4%</b>	<b>20,2% – 31,4%</b>	<b>15,9% – 28,2%</b>	<b>11,9% – 32,5%</b>
<b>Média</b>	<b>14,1%</b>	<b>16,7%</b>	<b>23%</b>	<b>23,9%</b>	<b>19%</b>
<b>Variação</b>	<b>14,1% - 30,7%</b>	<b>13,6% - 18,4%</b>	<b>15% - 10,3%</b>	<b>17,7% - 26,1%</b>	<b>13,6% - 25,4%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>232</sup> Valores aproximados.



**Tabela 18.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais russos (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	23,3%	24,5%	21,8%	15,2%
<b>Áustria</b>	29,7%	25,2%	32,6%	35,1%
<b>Bélgica</b>	25,3%	14,4%	12,9%	15%
<b>Bulgária</b>	0%	0%	0%	0%
<b>Chipre</b>	-	16,7%	0%	0%
<b>Dinamarca</b>	78,6%	70%	64,5%	44,2%
<b>Finlândia</b>	27,6%	25%	14,8%	40,7%
<b>França</b>	21%	15,3%	14,2%	12,6%
<b>Grécia</b>	4,3%	5,6%	12,5%	0%
<b>Hungria</b>	50%	0%	0%	-
<b>Itália</b>	50%	50%	50%	57,1%
<b>Malta</b>	-	-	-	-
<b>Países Baixos</b>	24%	13,8%	5,1%	4,3%
<b>Reino Unido</b>	40%	17,6%	32%	27,8%
<b>Roménia</b>	0%	0%	0%	0%
<b>Suécia</b>	13%	11,7%	11,4%	8,5%
<b>Noruega</b>	11,6%	6,9%	4,6%	5,3%
<b>Média<sup>233</sup></b>	<b>26,6%</b>	<b>18,5%</b>	<b>17,3%</b>	<b>17,7%</b>
<b>Variação</b>	<b>26,6% – 52%</b>	<b>18,5% – 31,5%</b>	<b>17,3% – 15,3%</b>	<b>17,7% – 39,4%</b>
<b>Média</b>	<b>25,5%</b>	<b>18,4%</b>	<b>18,1%</b>	<b>19,9%</b>
<b>Variação</b>	<b>12,5% - 14,5%</b>	<b>6,7% - 6,8%</b>	<b>13% - 14,5%</b>	<b>11,4% - 20,8%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>233</sup> Valores aproximados.

**Tabela 18 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais russos (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	15,6%	2,4%	19,1%	19,3%	10,2%
<b>Áustria</b>	28,5%	26,2%	66,2%	45,3%	41,2%
<b>Bélgica</b>	20,6%	19,2%	27,5%	28,6%	33,7%
<b>Bulgária</b>	0%	0%	-	-	0%
<b>Chipre</b>	0%	0%	-	100%	-
<b>Dinamarca</b>	35,6%	23,8%	22,8%	7,5%	6,3%
<b>Finlândia</b>	40,9%	25,5%	38,2%	44,4%	28,6%
<b>França</b>	18,5%	25,9%	24,4%	19,9%	31,3%
<b>Grécia</b>	0%	0%	12,5%	0%	0%
<b>Hungria</b>	-	100%	0%	0%	0%
<b>Itália</b>	100%	25%	77,8%	66,7%	80%
<b>Malta</b>	-	-	-	-	-
<b>Países Baixos</b>	3,6%	8,8%	17,1%	29,4%	25%
<b>Reino Unido</b>	42,3%	42,9%	36,8%	36,7%	38,5%
<b>Roménia</b>	-	0%	0%	-	-
<b>Suécia</b>	17,8%	30,5%	38,9%	34,4%	32,1%
<b>Noruega</b>	8,8%	10,1%	10%	15%	0%
<b>Média<sup>234</sup></b>	<b>23,7%</b>	<b>21,3%</b>	<b>27,9%</b>	<b>29,6%</b>	<b>22,8%</b>
<b>Variação</b>	<b>23,7% – 76,3%</b>	<b>21,3% – 78,7%</b>	<b>27,9% – 49,9%</b>	<b>29,6% – 70,4%</b>	<b>22,8% – 57,2%</b>
<b>Média</b>	<b>23,5%</b>	<b>22,7%</b>	<b>33,5%</b>	<b>32,3%</b>	<b>30,1%</b>
<b>Variação</b>	<b>19,9% - 18,8%</b>	<b>20,3% - 20,2%</b>	<b>16,1% - 32,7%</b>	<b>13% - 13%</b>	<b>19,9% - 11,1%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>234</sup> Valores aproximados.

**Tabela 19.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais sírios (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	20%	18,3%	18,8%	43,7%
<b>Áustria</b>	33,3%	17,5%	23,5%	69,8%
<b>Bélgica</b>	26,2%	20,8%	35,1%	54,2%
<b>Bulgária</b>	0%	20%	20%	9,1%
<b>Chipre</b>	-	1,5%	7,1%	0%
<b>Dinamarca</b>	84,6%	69,2%	58%	63,2%
<b>Finlândia</b>	0%	0%	16,7%	75%
<b>França</b>	28,6%	28,6%	22,7%	72,7%
<b>Grécia</b>	0%	0%	0%	3,3%
<b>Hungria</b>	50%	0%	0%	20%
<b>Itália</b>	83,3%	72,2%	50%	52%
<b>Malta</b>	-	100%	100%	100%
<b>Países Baixos</b>	14,3%	22,7%	32,1%	29,4%
<b>Reino Unido</b>	24%	25%	21,1%	42,3%
<b>Roménia</b>	-	0%	20%	0%
<b>Suécia</b>	11,3%	6,9%	21,7%	27,4%
<b>Noruega</b>	21,4%	3,6%	15,6%	10,5%
<b>Média<sup>235</sup></b>	<b>28,4%</b>	<b>23,9%</b>	<b>27,2%</b>	<b>39,6%</b>
<b>Variação</b>	<b>28,4% – 56,2%</b>	<b>23,9% – 76,1%</b>	<b>27,2% – 71,6%</b>	<b>39,6% – 60,4%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

---

<sup>235</sup> Valores aproximados.

**Tabela 19 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais sírios (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	96,3%	94,6%	93,6%	97,7%	99,4%
<b>Áustria</b>	91,4%	83,5%	98%	99,4%	99,8%
<b>Bélgica</b>	94,4%	94,8%	96%	97,9%	96,3%
<b>Bulgária</b>	64,7%	99,5%	99,8%	98,7%	96,8%
<b>Chipre</b>	16,7%	61,5%	100%	100%	99,4%
<b>Dinamarca</b>	88,5%	87,2%	96,5%	96,2%	97,9%
<b>Finlândia</b>	87,9%	82,9%	87%	100%	99,3%
<b>França</b>	90,7%	94,8%	95,6%	96,4%	96,9%
<b>Grécia</b>	0%	60%	60,2%	99,6%	42,4%
<b>Hungria</b>	60%	74,3%	69,2%	59,3%	18,3%
<b>Itália</b>	93%	50,6%	64,3%	56,9%	98,9%
<b>Malta</b>	100%	100%	98,6%	98,2%	98,4%
<b>Países Baixos</b>	92,9%	85,2%	91,4%	98%	97,7%
<b>Reino Unido</b>	80%	86,4%	88,5%	86,7%	86,4%
<b>Roménia</b>	72,7%	90,2%	76,7%	59,3%	98%
<b>Suécia</b>	91,5%	88,5%	99,8%	97,7%	93,9%
<b>Noruega</b>	80,3%	82,6%	96,9%	82%	97,5%
<b>Média<sup>236</sup></b>	<b>76,5%</b>	<b>83,3%</b>	<b>88,9%</b>	<b>94%</b>	<b>93,4%</b>
<b>Variação</b>	<b>76,5% – 23,5%</b>	<b>32,7% - 16,7%</b>	<b>28,7% – 11,1%</b>	<b>37,1% – 6%</b>	<b>75,1% - 6,4%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

---

<sup>236</sup> Valores aproximados.

**Tabela 20.** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais somalis (2008-2016).

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Alemanha</b>	80%	80%	70,5%	68%
<b>Áustria</b>	64%	66,1%	76,4%	76%
<b>Bélgica</b>	48,4%	23,1%	42,5%	42,2%
<b>Bulgária</b>	50%	100%	-	33,3%
<b>Chipre</b>	-	-	-	-
<b>Dinamarca</b>	50%	57,1%	33,3%	20%
<b>Finlândia</b>	47,6%	39,9%	63,9%	57,5%
<b>França</b>	45,5%	76,9%	69,1%	39,2%
<b>Grécia</b>	2,8%	3,7%	16,7%	10%
<b>Hungria</b>	100%	95,8%	90%	33,3%
<b>Itália</b>	96,1%	95,1%	93,3%	94,4%
<b>Malta</b>	97,8%	92%	94,1%	97,6%
<b>Países Baixos</b>	64,4%	63,9%	65,5%	63,8%
<b>Reino Unido</b>	53%	48,4%	52,4%	70,9%
<b>Roménia</b>	-	100%	0%	0%
<b>Suécia</b>	57,8%	67,8%	71,1%	71,2%
<b>Noruega</b>	54,9%	43%	63,8%	70,9%
<b>Média<sup>237</sup></b>	<b>60,8%</b>	<b>65,8%</b>	<b>60,2%</b>	<b>53%</b>
<b>Variação</b>	<b>58% – 39,2%</b>	<b>62,1% – 34,2%</b>	<b>60,2% – 33,9%</b>	<b>53% – 44,6%</b>
<b>Média</b>	<b>57,6%</b>	<b>58,3%</b>	<b>63,9%</b>	<b>61,1%</b>
<b>Variação</b>	<b>12,1% - 22,4%</b>	<b>35,2% - 21,7%</b>	<b>21,4% - 12,5%</b>	<b>21,9% - 14,9%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

---

<sup>237</sup> Valores aproximados.

**Tabela 20 (continuação).** Evolução das decisões positivas em 1ª instância para nacionais somalis (2008-2016).

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>Alemanha</b>	69,4%	52,6%	54,7%	53,8%	80,7%
<b>Áustria</b>	63%	72,6%	96,8%	91,4%	75,1%
<b>Bélgica</b>	40,6%	49,1%	60%	78,7%	69,2%
<b>Bulgária</b>	40%	75%	20%	-	100%
<b>Chipre</b>	-	0%	100%	100%	14,3%
<b>Dinamarca</b>	45,7%	38,1%	50,7%	42,9%	26,9%
<b>Finlândia</b>	67,1%	84,9%	89,5%	93,9%	34,4%
<b>França</b>	23,9%	16,5%	23,2%	20,1%	38,3%
<b>Grécia</b>	0%	26,7%	22,2%	60%	69,2%
<b>Hungria</b>	80%	90,9%	92,9%	86,7%	62,5%
<b>Itália</b>	98,3%	96,4%	94,7%	93,4%	96,8%
<b>Malta</b>	98,2%	83,6%	79,2%	80%	75%
<b>Países Baixos</b>	59,2%	71,3%	58,8%	45,3%	38,9%
<b>Reino Unido</b>	72,1%	63,4%	49,4%	42,9%	37,8%
<b>Roménia</b>	66,7%	100%	66,7%	100%	100%
<b>Suécia</b>	50,2%	37,6%	69%	55,7%	47,1%
<b>Noruega</b>	74,1%	58,8%	58%	40,9%	23,6%
<b>Média<sup>238</sup></b>	<b>59,3%</b>	<b>59,8%</b>	<b>63,8%</b>	<b>67,8%</b>	<b>58,3%</b>
<b>Variação</b>	<b>59,3% – 39%</b>	<b>59,8% – 40,2%</b>	<b>43,8% – 36,2%</b>	<b>47,7% – 32,2%</b>	<b>34,7% – 41,7%</b>
<b>Média</b>	<b>55,7%</b>	<b>56%</b>	<b>62,7%</b>	<b>60,2%</b>	<b>52,7%</b>
<b>Variação</b>	<b>31,8% - 16,4%</b>	<b>39,5% - 28,9%</b>	<b>39,5% - 33,1%</b>	<b>40,1% - 33,7%</b>	<b>18,3% - 28%</b>

Fonte: Migration Policy Institute. Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country, 2008-2016.

<sup>238</sup> Valores aproximados.

**Tabela 21.** Estados-Membros assistidos pelo EASO e períodos de destacamento.

	<b>Estado-Membro auxiliado</b>	<b>Assinatura do Plano Operacional</b>	<b>Período de destacamento</b>
<b>2011</b>	Grécia (Assistência de Emergência)	1 de abril (Fase I)	Até março de 2013
<b>2012</b>	Luxemburgo (Assistência de Emergência)	26 de janeiro	Até fevereiro de 2012
	Suécia (Assistência Especial)	21 de dezembro	De janeiro a fevereiro de 2013
<b>2013</b>	Itália (Assistência Especial)	4 de junho (Fase I)	Até dezembro de 2014
	Bulgária (Assistência de Emergência)	17 de outubro	De novembro de 2013 a setembro de 2014
	Grécia (Assistência de Emergência)	7 de março (Fase II)	Até dezembro de 2014
<b>2014</b>	Chipre (Assistência Especial)	5 de junho	Até junho de 2015
	Bulgária (Assistência Especial)	5 de dezembro	Até junho de 2016
<b>2015</b>	Grécia (Assistência Especial)	13 de maio	Até maio de 2016
	Itália (Assistência Especial)	11 de março	Até abril de 2016
	Grécia (Hotspot)	30 de setembro	Até dezembro de 2015
	Itália (Hotspot/Recolocação)	12 de dezembro	Até junho de 2016
<b>2016</b>	Grécia (Assistência de Emergência)	15 de dezembro	Até ao 3º trimestre de 2017
	Itália (Assistência de Emergência)	21 de dezembro	Até ao 4º trimestre de 2017

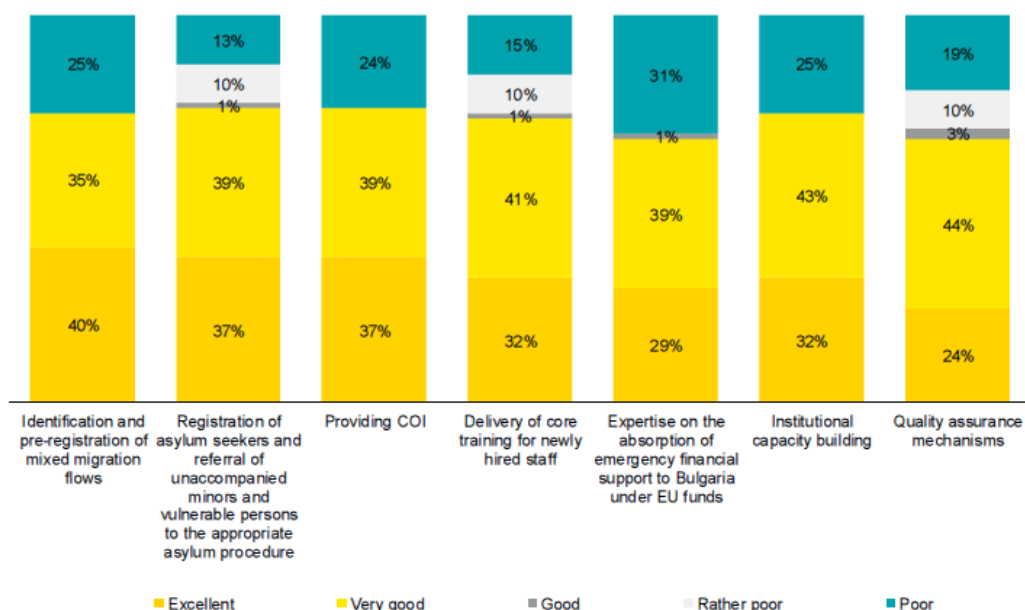
Fonte: EASO Operating Plans, Special Support Plans, Hotspot Operating Plan, Hotspot and Relocation Operating Plan (2012-2016).

**Tabela 22.** Evolução dos casos pendentes em 4 Estados-Membros assistidos pelo EASO<sup>239</sup>.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Bulgária</b>	1 530	1 385	1 270	5 650	6 751	6 750	15 595
<b>Chipre</b>	2 360	3 059	1 225	2 651	1 755	2 055	2 860
<b>Grécia</b>	55 960	14 100 <sup>240</sup>	39 460	49 800	31 930	26 150	40 015
<b>Itália</b>	4 050	13 525	13 515	13 655	45 749	45 750	99 920

Fonte: Eurostat; UNHCR Statistical Yearbook 2011, 2013.

**Gráfico 5.** Implementação do Plano Operacional de Apoio de Emergência à Bulgária.



Fonte: Ernst & Young. European Asylum Support Office: Independent External Evaluation of EASO's activities covering the period from February 2011 to June 2014. Final Report. Dezembro de 2015, 19. Respondentes: 26 elementos do contingente de peritos e formadores do EASO.

<sup>239</sup> Número total de casos pendentes no final do ano.

<sup>240</sup> Em todos os meses anteriores, os valores ultrapassam os 50 000 pedidos pendentes. Os valores baixos relativamente baixos mantêm-se até dezembro de 2012, quando voltam a aumentar.



**Tabela 23.** Número mensal de pedidos de proteção internacional realizados em 6 Estados-Membros e na UE (2015).

<b>2015</b>	<b>GRÉCIA</b>	<b>ITÁLIA</b>	<b>UE</b>
<b>JANEIRO</b>	1.065	4.570	67.900
<b>FEVEREIRO</b>	1.015	4.935	72.675
<b>MARÇO</b>	915	5.490	68.600
<b>ABRIL</b>	980	4.580	64.840
<b>MAIO</b>	1.145	5.170	73.040
<b>JUNHO</b>	1.120	5.320	95.945
<b>JULHO</b>	1.235	8.600	122.575
<b>AGOSTO</b>	1.050	8.805	147.095
<b>SETEMBRO</b>	1.155	11.195	170.825
<b>OUTUBRO</b>	1.045	10.420	171.895
<b>NOVEMBRO</b>	1.170	8.345	158.665
<b>DEZEMBRO</b>	1.315	6.105	108.770
<b>TOTAL</b>	<b>13.207</b>	<b>83.535</b>	<b>1.322.825</b>

Fonte: Eurostat.

**Tabela 23 (cont.).** Número mensal de pedidos de proteção internacional realizados em 6 Estados-Membros (2015).

<b>2015</b>	<b>ALEMANHA</b>	<b>FRANÇA</b>	<b>HUNGRIA</b>	<b>SUÉCIA</b>
<b>JANEIRO</b>	26.875	4.440	11.925	4.890
<b>FEVEREIRO</b>	27.695	5.830	16.695	4.045
<b>MARÇO</b>	33.865	6.090	4.925	4.105
<b>ABRIL</b>	28.720	5.560	6.690	3.915
<b>MAIO</b>	27.595	4.745	9.970	5.375
<b>JUNHO</b>	37.030	5.730	16.580	6.610
<b>JULHO</b>	39.825	5.815	31.825	8.060
<b>AGOSTO</b>	39.480	5.580	47.095	11.725
<b>SETEMBRO</b>	47.185	7.370	30.795	24.260
<b>OUTUBRO</b>	60.355	8.060	615	39.055
<b>NOVEMBRO</b>	59.615	7.370	325	36.585
<b>DEZEMBRO</b>	48.270	9.485	230	13.830
<b>TOTAL</b>	<b>476.510</b>	<b>75.875</b>	<b>177.670</b>	<b>162.455</b>

Fonte: Eurostat.

**Tabela 24.** Evolução das recolocações de requerentes de asilo da Grécia e de Itália para outros Estados-Membros (de março de 2016 a julho de 2017).

<b>2016</b>								
	<b>Março</b>	<b>Abril</b>	<b>Maió</b>	<b>Junho</b>	<b>Julho</b>	<b>Setembro</b>	<b>Novembro</b>	<b>Dezembro</b>
<b>Itália</b>	368	162	61	186	66	353	353	401
<b>Grécia</b>	569	46	294	594	710	2.242	921	836

Fonte: Comissão Europeia. Reports on relocation and resettlement, Annexes 1, 2.

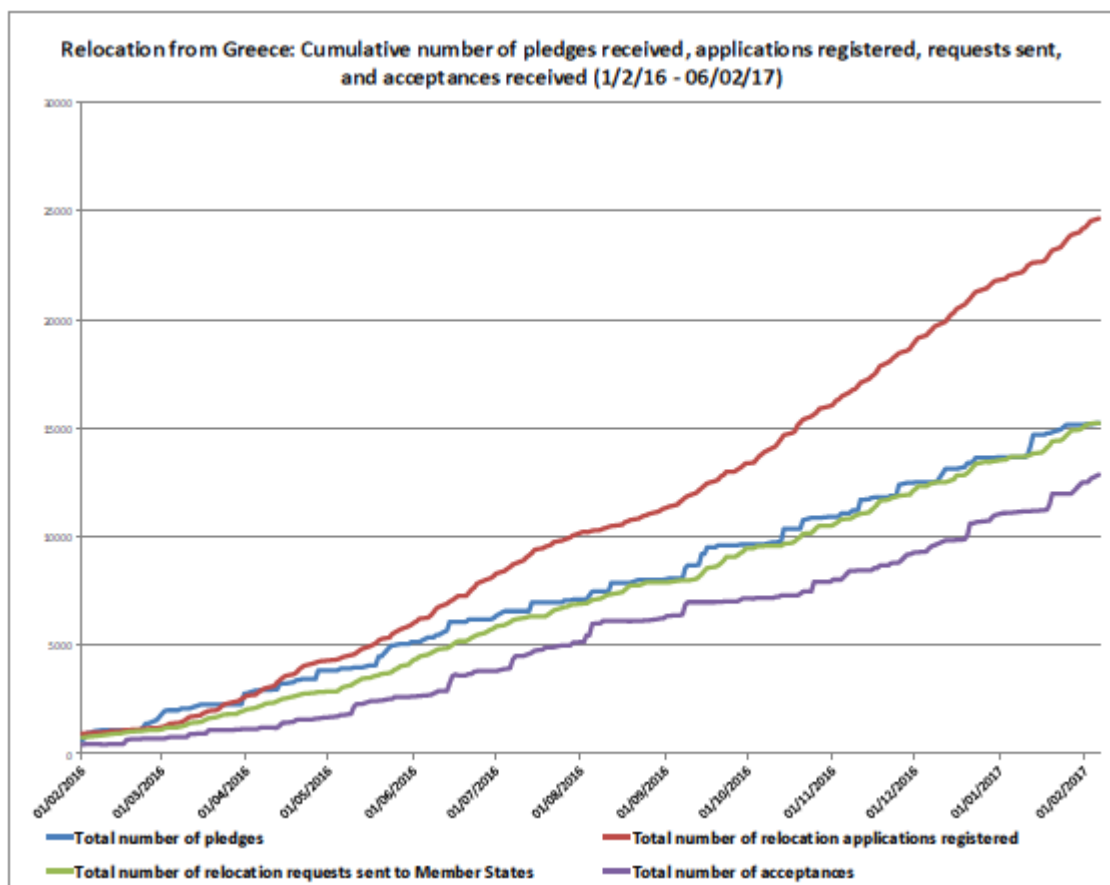
**Tabela 24 (cont.).** Evolução das recolocações de requerentes de asilo da Grécia e de Itália para outros Estados-Membros (de março de 2016 a julho de 2017).

<b>2017</b>							<b>Total</b>
	<b>Fevereiro</b>	<b>Março</b>	<b>Abril</b>	<b>Maió</b>	<b>Junho</b>	<b>Julho (13)</b>	
<b>Itália</b>	1.250	736	1.065	710	1.185	719	<b>7.615</b>
<b>Grécia</b>	2.554	844	1.729	1.368	1.266	2504	<b>16.477</b>
<b>Total de recolocações a realizar</b>			<b>98.255<sup>241</sup></b>				

Fonte: Comissão Europeia. Reports on relocation and resettlement, Annexes 1, 2.

<sup>241</sup> O Conselho Europeu decidiu transferir 54 mil requerentes previstos na segunda decisão do Conselho para o mecanismo de reinstalação e eliminou 7.745 compromissos de recolocação relativos à primeira decisão que estavam ainda por preencher.

**Gráfico 6.** Hiatos entre número de pedidos de recolocação registados na Grécia (vermelho) e compromissos feitos pelos Estados-Membros (azul) e entre número de pedidos de recolocação enviados aos Estados-Membros (verde) e número de aceitações (roxo).



Fonte: COM(2017) 74: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement. 8 de fevereiro de 2017, 8.

**Tabela 25.** – Pessoal alocado pelas agências nos *hotspots* gregos a 3 de maio de 2016.

	<b>Lesvos</b>	<b>Chios</b>	<b>Samos</b>	<b>Leros</b>	<b>Kos</b>
<b>Frontex</b>	293	95	84	32	35
<b>EASO</b>	51 peritos nacionais; 3 funcionários do EASO; 55 intérpretes; 2 funcionários de imprensa; 1 perito de informação sobre realocização.	4 peritos nacionais; 1 funcionário do EASO; 4 intérpretes.	4 peritos nacionais; 1 funcionário do EASO; 1 intérprete.	0	0
<b>Europol</b>	4	2	1	2	0

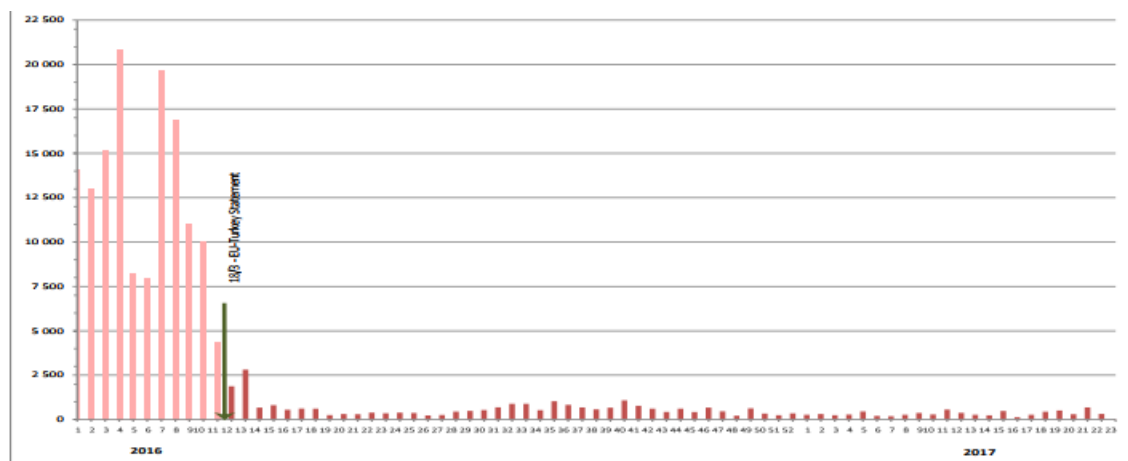
Fonte: Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_hotspots\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf).

**Tabela 26.** Pessoal alocado pelas agências nos *hotspots* italianos a 3 de maio de 2016.

	<b>Lampedusa</b>	<b>Pozzallo</b>	<b>Porto Empedocle</b>	<b>Augusta</b>	<b>Taranto</b>	<b>Tapani</b>
<b>Frontex</b>	14	14	0	0	4	15
<b>EASO</b>	2 peritos nacionais	3 peritos nacionais	0	0	2 peritos nacionais	3 peritos nacionais
<b>Europol</b>	0	0	0	0	0	0

Fonte: Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_hotspots\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf).

**Gráfico 7.** Travessias marítimas ilegais para a Grécia da Turquia em 2016 e 2017 por semana.



Fonte: COM(2017) 323: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement. 13 de junho de 2017, 3.

**Tabela 27.** Previsão das dotações orçamentais e dos recursos humanos do EASO/AEA no período 2017-2019.

	PESSOAL	ORÇAMENTO
<b>2017</b>	235	69.200.000 €
<b>2018</b>	303	87.000.000 €
<b>2019</b>	390	96.700.000 €

Fonte: EASO Single Programming Document. Multiannual Programming 2017-2019. Work Programme 2017. Dezembro de 2016.